



TESE DE DOUTORAMENTO

ESTUDO DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS RELATIVAMENTE ÀS PESSOAS IDOSAS – COMPARAÇÃO ENTRE PORTUGAL E ESPANHA

Preciosa Maria Taveira Lousada

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E SOCIOLOGIA

PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EM MARKETING POLÍTICO, ATORES E
INSTITUIÇÕES NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

FACULDADE DE CIÊNCIAS POLÍTICAS E SOCIAIS

SANTIAGO DE COMPOSTELA

2017





TESE DE DOUTORAMENTO

ESTUDO DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS RELATIVAMENTE ÀS PESSOAS IDOSAS – COMPARAÇÃO ENTRE PORTUGAL E ESPANHA

Assinatura

Preciosa Maria Taveira Lousada

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E SOCIOLOGIA

PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EM MARKETING POLÍTICO, ATORES E
INSTITUIÇÕES NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

FACULDADE DE CIÊNCIAS POLÍTICAS E SOCIAIS

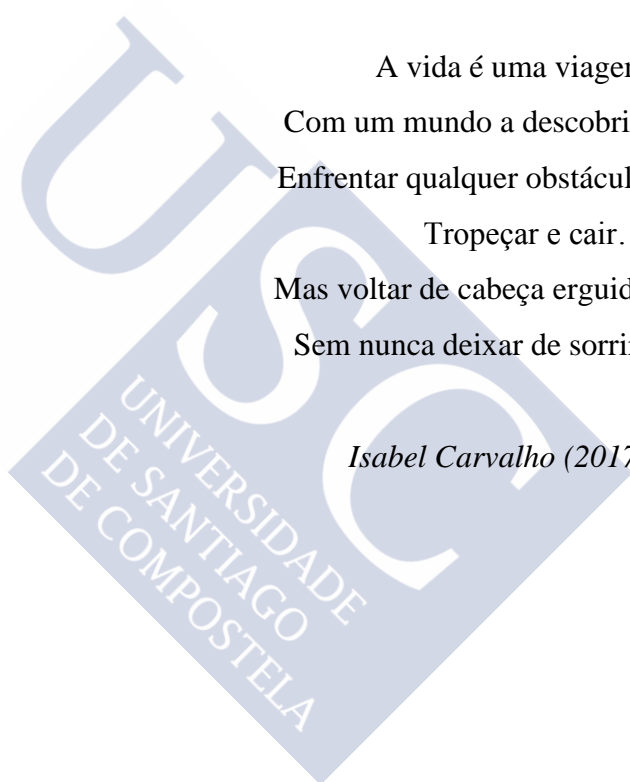
SANTIAGO DE COMPOSTELA

2017



A vida é uma viagem
Com um mundo a descobrir,
Enfrentar qualquer obstáculo
Tropeçar e cair...
Mas voltar de cabeça erguida
Sem nunca deixar de sorrir!

Isabel Carvalho (2017)





Agradecimentos

Entoa o fado que Coimbra (cidade académica) tem mais encanto na hora da despedida. Transponho este mesmo sentimento para Santiago de Compostela, de onde espero despedir-me com êxito da labuta que me envolveu durante quatro anos. A sua universidade contribuiu, e muito, para o enriquecimento dos meus conhecimentos gerais e particulares, imprescindíveis à minha caminhada profissional e humana.

Não quero deixar de referir a religiosidade desta cidade que me transpôs à fé e à firme convicção de um final completo e virtuoso.

E não poderei fazer a despedida sem antes prestar o meu sentido e profundo agradecimento a todos aqueles que me ajudaram neste percurso. Em primeiro lugar, a minha gratidão dirige-se à Sr.^a Professora Doutora Cristina Ares pelos atributos que revestem a sua forma de orientar, acompanhar e ensinar. Ressalta o seu modo ímpar, singular e afetuoso, a par de uma enorme sapiência, dedicação e disponibilidade.

Em segundo lugar não posso deixar de evidenciar os colegas e amigos Dr.^a Elvira Cármen Carvalho, Eng.^o Nuno Fonseca e Dr. Alfredo Nogueira pelo apoio incondicional que, de uma forma ou de outra, souberam prestar.

À família pelo porto de abrigo, compreensão, acompanhamento e afeto constante em momentos de maior dificuldade pessoal ou profissional.

Ao meu companheiro de vida pela magnitude da alma e coração, o meu obrigada pela integridade de ser e estar que muito aprecio e admiro.

À minha cunhada pela disponibilidade e atenção concedida em momentos de maior fragilidade.

E porque os últimos são sempre os primeiros, termino com um agradecimento especial ao Sr. Professor Doutor Amâncio Carvalho pelas importantes reflexões que antecederam o início deste trabalho.

E na hora da despedida, a todos, uma vez mais, o meu muito obrigada.



ÍNDICE GERAL

RESUMO	21
RESUMEN	22
ABSTRACT	23
INTRODUÇÃO.....	25
CONTEÚDO DO TRABALHO.....	27
CAPÍTULO 1 - QUESTÕES METODOLÓGICAS	29
1.1 A Investigação	29
1.1.1 Fundamentação do tema.....	29
1.1.2 Objeto de investigação	30
1.2 Objetivos e Questões de Investigação	30
1.2.1 Objetivos gerais e específicos	30
1.2.3 Questões gerais e específicas	31
1.3 Metodologia de Investigação	32
1.3.1 O <i>Manifesto Research Group/Comparative Manifesto Project</i> (MP)	32
1.3.2 A Metodologia do <i>Manifesto Project</i> (MP)	33
CAPÍTULO 2 - REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR	35
2.1 A Proteção Social na Europa	35
2.1.1 Regime Continental Corporativista - Características, percursos e reformas.....	45
2.1.2 Regime Anglo-Saxónico Liberal - Características, percursos e reformas	51
2.1.3 Regime Nórdico Social-Democrata ou Escandinavo – Características, percursos e reformas	57
2.1.4 Regime Mediterrâneo <i>Familista</i> – Caracterização, percursos e reformas	62
2.2 Os Percursos da Reforma do Estado de Bem-estar e as Políticas Sociais	71
2.2.1 Perspetivas futuras da proteção social em Portugal	75
2.3 Portugal – A Evolução de uma das Dimensões do Estado de Bem-estar - A Proteção Social	78
2.3.1 A proteção social antes da revolução de 25 de abril de 1974	80
2.3.2 A proteção social no período pós revolução (25 de abril de 1974).....	87
2.3.3 A proteção social a partir da crise económica e financeira de 2007/2008	98
2.4 A Integração Europeia e a Política Económica Comum.....	100

2.5 Impacto da Crise Económica e Financeira de 2007/2008 na Proteção Social de Portugal	104
2.6 O Envelhecimento da População - Breve Enquadramento dos Conceitos Associados	132
2.6.1 A emergência do envelhecimento no contexto da diminuição da fecundidade e aumento da esperança de vida.....	135
2.6.2 Índice de envelhecimento da população.....	144
2.6.3 Fatores demográficos, sociais e tecnológicos que moldam o processo de envelhecimento da população	145
2.6.4 As consequências/desafios do envelhecimento da população.....	152
2.6.5 Contextualização e conceptualização do paradigma do envelhecimento ativo.....	159
2.6.6 A génese do discurso sobre envelhecimento ativo.....	166
2.6.7 O índice de envelhecimento ativo (<i>Active Ageing Index</i> 2014)	171
2.6.8 As principais linhas orientadoras das políticas europeias para o envelhecimento da população	178
2.7 Terceiro Setor – Diversidade de Conceitos, Abordagens e Perspetivas	181
2.7.1 A grande diversidade de conceitos na Europa	181
2.7.2 Duas abordagens distintas do Terceiro Setor	187
2.7.2.1 A abordagem da Economia Social ou Solidária (ESS)	188
2.7.2.2 A abordagem das Organizações Não Lucrativas (ONL) ou voluntárias	190
2.7.2.2.1 As principais teorias sobre as Organizações Não Lucrativas (ONL)	191
2.7.3 As razões do desenvolvimento do terceiro setor nas últimas décadas	194
2.8 Portugal - Das Origens ao Futuro da Proteção Social.....	197
2.8.1 Portugal - Percurso histórico do relacionamento entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	203
2.8.2 O atual modelo de cooperação em Portugal.....	205
2.8.3 Competências da Segurança Social em matéria de Cooperação	207
2.8.4 Obrigações do Estado e IPSS em matéria de Cooperação	207
2.8.5 Perspetivas para o futuro	208
2.9 Notas Breves sobre as Principais Doutrinas Ideológicas da I Modernidade	216
2.9.1 O Conservadorismo.....	217
2.9.2 O Liberalismo.....	217
2.9.3 O Socialismo	220
2.9.4 A Social-Democracia	222
2.9.5 O Neoliberalismo	223
2.10 Esquerda e Direita Política – Reflexão em torno dos Conceitos	228

2.10.1 O critério da distinção esquerda-direita usado por Norberto Bobbio.....	230
2.10.2 O questionamento da dicotomia e o aparecimento de uma visão alternativa sobre o ideário político-ideológico – A Terceira Via	232
2.11 Nota Breve Sobre a Realidade Política de Portugal	238
2.12 Nota Breve Sobre a Realidade Política de Espanha	240
CAPÍTULO 3 – TRABALHO EMPÍRICO.....	243
3.1 Portugal e Espanha - Análise Comparativa dos Programas Eleitorais à luz do <i>Manifesto Project</i> (MP)	243
3.1.1 Portugal - Avaliação da posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às pessoas idosas (Código 504 da MARPOR).....	244
3.1.1.1 Análise Quantitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às pessoas idosas (Código 504 da MARPOR)	244
3.1.1.1.1 O número/frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar)	245
3.1.1.1.2 O número/frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar), respeitante às pessoas idosas	247
3.1.1.2 Análise Qualitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 504 da MARPOR).....	248
3.1.1.3 Análise Quantitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR).....	258
3.1.1.4 Análise Qualitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR).....	260
3.1.1.5 Posição dos Partidos Políticos na Escala Esquerda-Direita – (<i>Rile</i>) (1995-2011)	265
3.1.1.6 Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (<i>Welfare State</i>) (1995-2011).....	266
3.1.2 Espanha - Avaliação da posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas - Expansão do Estado de Bem-estar/ Referência às pessoas idosas (Código 504 da MARPOR).....	268
3.1.2.1 Análise Quantitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às pessoas idosas (código 504 da MARPOR)	268
3.1.2.1.1 O número /frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar)	269
3.1.2.1.2 O número/frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar), respeitante às pessoas idosas	271
3.1.2.2 Análise Qualitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 504 da MARPOR).....	272

3.1.2.3 Análise Quantitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR).....	281
3.1.2.4 Análise Qualitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR).....	283
3.1.2.5 Posição dos Partidos Políticos na escala Esquerda/Direita - <i>Rile</i> (2000 -2015)	285
3.1.2.6 Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (<i>Welfare State</i>) (2000-2015)	286
CONCLUSÕES	287
1.1 Portugal - Resposta às Questões de Investigação	287
1.1.1 Expansão do Estado de Bem-estar – Referências favoráveis à sua defesa	287
1.1.1.1 A frequência das frases favoráveis à defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas	288
1.1.2 Retração do Estado de Bem-estar – Referências à sua limitação.....	288
1.1.2.1 A frequência das frases limitadoras da defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas	288
1.1.3 Estratégias programáticas no domínio da expansão do Estado de Bem-estar.....	289
1.1.4 Estratégias programáticas no domínio da retração do Estado de Bem-estar.....	290
1.1.5 <i>Rile</i> – Posição dos partidos políticos na escala Esquerda-Direita, nos períodos eleitorais compreendidos entre 1995 e 2011	291
1.1.6 <i>Welfare State</i> – Nível de defesa do Estado de Bem-estar nos períodos eleitorais compreendidos entre 1995 e 2011.....	291
1.1.7 Relação entre o <i>Rile</i> e o <i>Welfare State</i> de cada partido político	291
1.2 Espanha - Resposta às Questões de Investigação	292
1.2.1 Expansão do Estado de Bem-estar – Referências favoráveis à sua defesa	292
1.2.1.1 A frequência das frases favoráveis à defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas	292
1.2.2 Retração do Estado de Bem-estar – Referências à sua limitação.....	293
1.2.2.1 A frequência das frases limitadoras da defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas	293
1.2.3 Estratégias programáticas no domínio da expansão do Estado de Bem-estar.....	293
1.2.4 Estratégias programáticas no domínio da retração do Estado de Bem-estar.....	296
1.2.5 <i>Rile</i> – Posição dos partidos políticos na escala Esquerda-Direita, nos períodos eleitorais compreendidos entre 2000 e 2015	296
1.2.6 <i>Welfare State</i> – Nível de defesa do Estado de Bem-estar nos períodos eleitorais compreendidos entre 2000 e 2015.....	297
1.2.7 Relação entre o <i>Rile</i> e o <i>Welfare State</i> de cada partido político	297

1.3 A comparação entre Portugal e Espanha	297
1.3.1 Expansão e retração do Estado de Bem-estar - Temas abordados nos manifestos eleitorais dos partidos políticos em ambos os países estudados.....	297
1.3.2 A relação entre o <i>Rile</i> e o <i>Welfare State</i> de cada partido político, em ambos os países estudados	300
BIBLIOGRAFIA	303
LEGISLAÇÃO	317
SÍTIOS DA WEB	319
ANEXOS	321



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplo da classificação standard da MARPOR	34
Tabela 2 - Síntese do regime continental corporativista.....	51
Tabela 3 - Síntese do regime anglo-saxónico liberal.....	57
Tabela 4 - Síntese do regime nórdico social-democrata ou escandinavo	62
Tabela 5 - Síntese do regime mediterrâneo <i>Familista</i>	70
Tabela 6 - Complemento Solidário Para Idosos (CSI) - Prestação Pecuniária de Montante Diferencial - Subsistema Solidariedade	107
Tabela 7 - Proteção no Desemprego dos Trabalhadores por Conta de Outrem – Sistema Previdencial.....	110
Tabela 8 - Proteção na Eventualidade Doença - Subsistema Previdencial.....	118
Tabela 9 - Proteção por Encargos Familiares – Abono de Família para Crianças e Jovens – Subsistema Proteção Familiar	121
Tabela 10 - Proteção nas Eventualidades Invalidez e Velhice (Pensões) – Sistema Previdencial.....	124
Tabela 11 - Rendimento Social de Inserção (RSI) - Prestação Social do Regime Não Contributivo - Subsistema Solidariedade	129
Tabela 12 - Taxa de Crescimento Efetivo	137
Tabela 13 - Taxa de Crescimento Natural	138
Tabela 14 - Amplitude de Variação da Taxa de Crescimento Migratório.....	138
Tabela 15 - Taxa Bruta de Natalidade	139
Tabela 16 - Taxa de Fecundidade Registada na UE.....	141
Tabela 17 - Taxa de Mortalidade na UE.....	143
Tabela 18 - Síntese das consequências do envelhecimento da população	158
Tabela 19 - Síntese da evolução histórica das origens do terceiro setor em Portugal	199
Tabela 20 - As principais ideologias da Primeira Modernidade	225
Tabela 21 - Código 504 – N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas	244
Tabela 22 - Frases Código 504 – Definição de Categorias/Temas (Ato Eleitoral de 1999 a 2011).....	248
Tabela 23 - Código 505 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas	258
Tabela 24 - Frases Código 505 – Definição de Categorias/Temas (Ato Eleitoral de 1999 a 2011).....	260
Tabela 25 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda/Direita – <i>Rile</i> (1995-2011)...	265
Tabela 26 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (<i>Welfare State</i>) (1995-2011).....	266
Tabela 27 - Código 504 – N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas	268
Tabela 28 - Frases Código 504 – Definição de Categorias/Temas (Ato Eleitoral de 2000 a 2015).....	272
Tabela 29 - Código 505 - N.º Frases/Referência às Pessoas Idosas	281
Tabela 30 - Frases Código 505 – Definição de Categorias/Temas (Ato Eleitoral de 2000 a 2015).....	283
Tabela 31 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda/Direita – <i>Rile</i> (2000 -2015) .	285
Tabela 32 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (<i>Welfare State</i>) (2000-2015).....	286

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de Beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI) /Ano...	109
Gráfico 2 - Número de Beneficiários da Prestação Social de Desemprego/Ano	116
Gráfico 3 - Número de Beneficiários do Subsídio por Doença/Ano	120
Gráfico 4 - Número de Beneficiários de Abono de Família/Ano	123
Gráfico 5 - Número de Pensionistas de Invalidez/Ano	127
Gráfico 6 - Número de Pensionistas de Velhice/Ano	128
Gráfico 7 - Número de Beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) /Ano	131
Gráfico 8 - Índice de Envelhecimento da UE28 (Ano 2014)	145
Gráfico 9 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio do emprego (UE28) ..	173
Gráfico 10 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio da participação na sociedade (UE28)	174
Gráfico 11 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio da vida independente, saúdável e segura (UE28)	175
Gráfico 12 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio da capacidade para o envelhecimento ativo (UE28)	176
Gráfico 13 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio do emprego, participação na sociedade, vida independente, saúdável e segura, capacidade para o envelhecimento ativo (UE28)	177
Gráfico 14 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem- estar) – Atos Eleitorais/Partidos Políticos	245
Gráfico 15 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem- estar) /Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos	247
Gráfico 16 - Categoria: Pensões (Aumento/Melhoria/Convergência da Pensão Mínima com o Salário Mínimo Nacional - SMN)	248
Gráfico 17 - Categoria: Equipamentos Sociais/Respostas Sociais (Criar, Ampliar, Reforçar)	249
Gráfico 18 - Categoria: Saúde (Cuidados Hospitalares/Cuidados Continuados)	251
Gráfico 19 - Categoria: Reforma Parcial/Trabalho Parcial/Flexibilização da Idade de Acesso à Reforma	252
Gráfico 20 - Categoria: Sustentabilidade da Segurança Social (Problema/Colapso)	253
Gráfico 21 - Categoria: Terceira Idade (Proteção/Valorização/Apoio)	254
Gráfico 22 - Categoria: Demografia (Esperança de Vida/Envelhecimento da População/Alteração da Estrutura Familiar)	255
Gráfico 23 - Categoria: Família (Apoio e Reforço do seu Papel no Cuidado aos Idosos)	256
Gráfico 24 - Categoria: Idosos (Vida Precária/Pobreza/Solidão)	257
Gráfico 25 - Categoria: Fundos de Pensões (Implementação/Defesa)	257
Gráfico 26 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem- estar) - Atos Eleitorais/Partidos Políticos	259

Gráfico 27 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar) – Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos	260
Gráfico 28 - Categoria: Reforma/Pensões (Novas regras de acesso/Limitação dos montantes/Diversificação das fontes de financiamento/Incentivo à criação de esquemas complementares)	261
Gráfico 29 - Categoria: Reforma Parcial/Trabalho Parcial/Flexibilização da idade de acesso à reforma (Evitar perda de competências e minimizar os custos da antecipação da idade da reforma).....	262
Gráfico 30 - Categoria: Equipamentos Sociais (Transferência de equipamentos sociais geridos pelo Estado para as IPSS).....	263
Gráfico 31 - Categoria: Equipamentos Sociais (Desenvolvimento/Reforço da parceria e apoio financeiro às IPSS/Autossuficiência futura das IPSS)	264
Gráfico 32 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda/Direita - <i>Rile</i> (1995-2011)..	265
Gráfico 33 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (<i>Welfare State</i>) (1995-2011)	266
Gráfico 34 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) – Atos Eleitorais/Partidos Políticos	270
Gráfico 35 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) – Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos	271
Gráfico 36 - Categoria: Pensões (Aumento/Melhoria/Convergência da Pensão Mínima com o Salário Mínimo Interprofissional – SMI/Defesa do Sistema de Pensões)	272
Gráfico 37 - Categoria: Equipamentos Sociais/Respostas Sociais/Serviços de Apoio (Criar, Reforçar, Melhorar).....	273
Gráfico 38 - Demografia (Esperança de Vida/ Envelhecimento da População – Novos Desafios).....	274
Gráfico 39 - Dependência (Defesa dos Idosos Dependentes/Corrigir os Mecanismos da Lei da Dependência/Melhorar o Modelo/ Garantir Vida Digna/ Fomentar a Autonomia Pessoal)	274
Gráfico 40 - Família – Apoio na Prestação de Cuidados aos Idosos (Pecuniários, Formação, Serviços) /Políticas Amigas das Famílias	275
Gráfico 41 - Saúde (Criação de Infraestruturas/Melhoria das Condições Socio-Sanitárias/Isenção de Pagamento de Taxas e Medicamentos/Desenvolvimento de Programas de Apoio).....	276
Gráfico 42 - Segurança Social – Sustentabilidade do Sistema (Potenciar, Reformar, Equilibrar, Criar Vias Alternativas de Proteção Social)	276
Gráfico 43 - Habitação (Habitação Digna – Promover a Permanência no Domicílio, Construir, Reabilitar, Melhorar Acessibilidades, Arrendamento Social).....	277
Gráfico 44 - Terceira Idade (Proteção Social, Valorização, Apoio, Defesa de Direitos).....	278
Gráfico 45 - Envelhecimento Ativo (Promover)	278
Gráfico 46 - Proteção Social em Geral (Defesa)	279
Gráfico 47 - Prolongamento da Vida Ativa/Laboral (Conjugar Trabalho e Reforma, Flexibilizar Idade de Acesso à Reforma, Promover Experiências Intergeracionais).....	279
Gráfico 48 - Planos e Fundos de Pensões e Outras Vias Alternativas de Proteção Social.....	280
Gráfico 49 - Novas Formas de Gestão Social (Estabelecer Alianças com o Terceiro Setor /Incentivos ao Setor Privado)	280

Gráfico 50 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar) - Atos Eleitorais/Partidos Políticos	282
Gráfico 51 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar) – Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos	282
Gráfico 52 - Planos ou Fundos de Pensões/Pensões Complementares (Promover)	283
Gráfico 53 - Segurança Social – Sustentabilidade do Sistema	283
Gráfico 54 - Serviços Privados de Saúde	284
Gráfico 55 - Terceiro Setor (Aliança para a Prestação de Serviços)	284
Gráfico 56 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda-Direita - <i>Rile</i> (2000-2015) .	285
Gráfico 57 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (<i>Welfare State</i>) (2000-2015)	286





ABREVIATURAS

AAI – Índice de Envelhecimento Ativo
AF – Agregado Familiar
AME – Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento
AP – Aliança Popular
APNE – Serviço de Atendimento a Pessoas com Necessidades Especiais
BE – Bloco de Esquerda
C'S – Partido Cidadãos – Partido da Cidadania
CAO – Centro de Atividades Ocupacionais
CD – Centro de Dia
CDS/PP - Partido Centro Democrático Social - Partido Popular
CE – Comunidade Europeia
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEPCEP – Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa
CES – Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CESE – Comité Económico e Social Europeu
CIRIEC – Centro Internacional de Investigação e Informação sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa
CiU – Partido Convergência e União
CLBSS – Comissão do Livro Branco da Segurança Social
CNIS – Confederação Nacional da União das Instituições de Solidariedade
Coord - Coordenador
CSI – Complemento Solidário para Idosos
DL – Partido Democracia e Liberdade
ECL – Equipa Coordenadora Local
Edt – Editor
EGA – Equipa de Gestão de Altas
ERPI – Estrutura Residencial para Pessoas Idosas
ESS – Economia Social e Solidária
Et al – E outros
EU – Partido Esquerda Unida
UE – União Europeia
EUA – Estados Unidos da América
FEAC – Fundo Europeu de Auxílio a Carenciados
I&D – Investigação e Desenvolvimento
IAS – Indexante de Apoios Sociais
IE – Índice de Envelhecimento
INE – Instituto Nacional de Estatística
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS,IP – Instituto da Segurança Social, Instituto Público
LNES – Linha Nacional de Emergência Social
MARPOR – *Manifesto Research in Political Representation*
MP – *Manifesto Project*
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial de Saúde
ONL – Organizações Não Lucrativas
ONU – Organização das Nações Unidas
PAE – Programa de Ajustamento Estrutural
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PARES – Programa de Alargamento de Equipamentos Sociais
PCAAC – Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados
PCE – Partido Comunista de Espanha
PCHI – Programa Conforto Habitacional
PCP – Partido Comunista Português
PDS – Plano de Desenvolvimento Social
PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PIDDAC – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PNAI – Plano Nacional para a Inclusão
PNE – Plano Nacional de Emprego
POPH – Programa Operacional Potencial Humano
PP – Partido Popular
Pp.- Ponto Percentual
PPP – Parcerias Público-Privadas
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
PSOE – Partido Social Obreiro Espanhol
PSR – Partido Socialista Revolucionário
REAPN – Rede Europeia Anti Pobreza
RLIS – Rede Local de Intervenção Social
RMG – Rendimento Mínimo Garantido
RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida
RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RR – Respostas Residenciais
RSI – Rendimento Social de Inserção
SAAS – Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social
SAD – Serviço de Apoio Domiciliário
SAPA – Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio
SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SMI – Salário Mínimo Interprofissional
SMN – Salário Mínimo Nacional
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
TROIKA – Designação atribuída à equipa constituída pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia
UCD – União Centro Democrático
UDIPSS – União das Instituições Particulares de Solidariedade Social
UDP – União Democrática Popular
UEM – União Económica e Monetária
UP – Partido Unidade Popular
UPyD – Partido União, Progresso e Democracia

Estudo da posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas – Uma comparação entre Portugal e Espanha

RESUMO

Esta dissertação avalia a proteção social dos idosos em Portugal e Espanha e o impacto da crise económica e financeira iniciada em 2007/2008 sobre a mesma. O conceito de envelhecimento ativo, os seus fatores explicativos e efeitos políticos são objeto de análise.

Trata-se também da origem da proteção social em Portugal e o seu percurso histórico que relaciona o Estado com as Instituições Particulares de Solidariedade Social e o modelo de cooperação atualmente em vigor entre estas entidades. A parte central do trabalho avalia a posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas, tanto na ótica de expansão como de retração do Estado de Bem-Estar, comparando Portugal e Espanha. Com recurso aos dados do *Manifesto Project* realiza-se uma análise dos programas eleitorais dos principais partidos políticos que compõem o arco de governação em Portugal, em quatro períodos eleitorais (1999, 2000, 2005 e 2011) e em Espanha em cinco (2000, 2004, 2008, 2011 e 2015).

Palavras-chave: partidos políticos, expansão do Estado de Bem-estar, retração do Estado de Bem-estar, pessoas idosas, escala esquerda-direita.



Estudio de la posición de los partidos políticos sobre las personas mayores - Una comparación entre Portugal y España

RESUMEN

Este trabajo analiza las políticas de protección social a los mayores en Portugal y España y el impacto sobre las mismas de la crisis económica y financiera iniciada en 2007/2008. Se examina el concepto de envejecimiento activo y sus factores explicativos y efectos políticos. También, se da cuenta de los orígenes de la protección social en Portugal, y su recorrido histórico, que relaciona el Estado con las *Instituições Particulares de Solidariedade Social*, y se estudia el modelo de cooperación actual entre el sector público y estas entidades sociales. El objeto principal de la tesis es el análisis de las posiciones de los partidos políticos relativas a las personas mayores, tanto de sus preferencias en relación con la expansión del Estado de bienestar como con la reducción del mismo, comparando Portugal y España. Empleando la base de datos del *Manifesto Project* se analiza el texto de los programas de los principales partidos con representación parlamentaria en Portugal en cuatro legislaturas (1999-2011) y en España en cinco períodos legislativos (2000-2015).

Palabras clave: partidos políticos, expansión del Estado de bienestar, reducción del Estado de bienestar, personas mayores, escala izquierda-derecha.

A study of the political parties' positions concerning the elderly – A comparison between Portugal and Spain

ABSTRACT

This Ph.D. dissertation examines social protection for the elderly in Portugal using a comparative perspective with Spain. The impact of the economic and financial crises initiated in 2007/2008 is studied. Thus, the topic of active ageing is object of an in-depth analysis both theoretically and empirically. Besides, it deals with the role of the third sector in social protection in Portugal. It examines the historic relationship between the *Instituições Particulares de Solidariedade Social* and public institutions along with the current model of cooperation between the public sector and these social institutions. The core part of the dissertation deals with political parties' positions regarding the Welfare State's extension or retrenchment. Making use of the Manifesto Project's dataset, an analysis of the electoral programs of the main parties in Portugal and Spain was conducted. In Portugal, it was extended across four electoral periods (1999, 2000, 2005 e 2011). In Spain the number of periods examined were five (2000, 2004, 2008, 2011 e 2015).

Keywords: political parties, expansion of the welfare-state, retrenchment of welfare-state, ageing, left-right scale.



INTRODUÇÃO

O propósito desta investigação tem uma base porventura distinta de tantas outras, embora cruzando e partilhando o trilho e o rigor da exploração, em ordem à obtenção dos melhores resultados.

Dir-se-ia que o mundo e a sociedade contemporâneos revestem grande complexidade que em nada se assemelha ao passado, sendo a sua compreensão uma equação nebulosa pela onerosidade encontrada em tantas das suas dimensões, seja no plano individual ou profissional, sobretudo ao nível das relações sociais e humanas. Entram aqui jogos habilidosos, onde cada qual anseia o máximo proveito do mundo que o rodeia, ainda que para tal se desconsidere o bem-estar e a dignidade dos congêneres.

Aqui chegados, impõe-se mencionar que em momentos posteriores à nascença do ser humano, talvez uma mão cheia de anos depois, tem início um processo de influência recíproca entre aquele e a sociedade, embora com o predomínio da segunda sobre o primeiro. Significa isto que o mundo real surge como um elemento influenciador, impondo ou mesmo ditando as regras do jogo (as normas da sociedade, os padrões de conduta), situação com maior afirmação nos meios rurais, pela sua reduzida dimensão e interação entre todos os membros da coletividade.

A partir daqui, o ser humano começa a partilhar preferências políticas, do mesmo modo que comunga afeição a determinado clube de futebol. No entanto, futebol e política não podem ser entendidos e avaliados da mesma forma, face ao impacto e consequências que cada qual transporta para a vida do cidadão e portanto das sociedades.

A preferência por certa fação política, sobretudo no meio rural, apropria-se deste muito cedo porque a família ou o vizinho são daquela ou outra cor, independentemente do conhecimento das suas bases ideológicas, questão que, à data, nem sequer é pensada ou questionada. A cor partidária passa assim a integrar a construção do quotidiano individual, determinando um sentimento de fidelidade impar, de difícil desconstrução.

O desconhecimento das bases ideológicas, impregnado de grande banalidade, dirá, certamente, um pensamento mais maduro, a par das consequências da aplicação das doutrinas defendidas por cada força política são relegadas para um plano submerso.

À medida que o tempo corre e a vida fornece ensinamentos (vida pessoal e profissional), o ser humano vai, voluntariamente ou não, tomando consciência da complexidade da arquitetura que forma a intrincada teia social, política e económica que o rodeia.

É nesta encruzilhada que emergem várias interrogações sobre as orientações doutrinárias defendidas pelos diferentes quadrantes políticos, em concreto sobre a resposta que cada qual pode dar aos problemas e exigências, cada vez mais conscientes e reivindicativas, das sociedades. Inequivocamente, hoje, o mundo enfrenta novos desafios: o aumento da esperança de vida, o envelhecimento da população, problemas de desemprego, conflitos bélicos,

terrorismo, problemas ambientais, corrupção e fraude, a par de tantos outros decorrentes da designada globalização, os quais reclamam soluções, também elas inovadoras, por parte do poder governativo.

Compreender e consolidar, ainda que de uma forma modesta, o conhecimento sobre as bases ideológicas dos diferentes partidos políticos, no sentido de alcançar uma perceção real, apoiada em dados concretos, é simultaneamente o vértice e a justificação deste trabalho de investigação.



CONTEÚDO DO TRABALHO

O conteúdo do presente trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro aborda as questões metodológicas, nomeadamente a fundamentação do tema, objeto de investigação, objetivos e questões de investigação e a metodologia utilizada.

O segundo capítulo, dedicado à revisão da literatura sobre o Estado de Bem-estar, centra-se na proteção social Europeia, suas origens, desenvolvimento, transformações, especificidades e distintas tipologias, passando de seguida para o nível nacional, com a evolução da proteção social apoiada em três momentos histórico-políticos: o período anterior à revolução do 25 de abril de 1974, o período posterior a este evento e, por fim, mais recentemente, o período posterior à crise económica e financeira (2007/2008) que abalou a eurozona.

Na continuação, trata-se a integração europeia e política económica comum, enquanto percurso natural para alcançar a compreensão da atual situação económica e social do país.

Seguidamente analisa-se o impacto da crise económica e financeira (2007/2008) na proteção social em Portugal, materializada no estudo e confronto dos diversos diplomas legais produzidos, reguladores das principais prestações sociais, no sentido de avaliar as alterações de maior relevo operadas nas mesmas.

No ponto seguinte, aborda-se o envelhecimento da população. Alude-se aos conceitos que lhes estão associados, à sua emergência no contexto da diminuição da fecundidade e aumento da esperança de vida, fatores demográficos, sociais e tecnológicos que o moldam, suas consequências e desafios e, por último, efetua-se uma contextualização e conceptualização do paradigma do envelhecimento ativo, terminando com as principais linhas orientadoras das políticas europeias para a problemática do envelhecimento da população.

O terceiro setor é igualmente objeto de estudo, sendo subdividido em cinco partes distintas. Num primeiro momento efetua-se uma aferição dos conceitos relacionados com o mesmo (organizações situadas entre o Estado, o mercado e a comunidade), uma área de investigação em crescimento. Seguidamente, apresentam-se duas abordagens diferentes sobre o estudo destas organizações, a economia social e solidária, de origem europeia (França), também designada de francófona, e a das Organizações Não Lucrativas (ONL) ou voluntárias, a dos académicos de tradição anglo-saxónica. Explanam-se nos pontos seguintes as principais teorias que procuram elucidar a razão de ser destas organizações e as causas do seu desenvolvimento tão acentuado nas últimas décadas. Na parte final aclaram-se as origens da proteção social em Portugal, passando pelo percurso histórico do relacionamento entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), pelo modelo de cooperação atualmente em vigor, culminando com uma breve reflexão sobre as perspetivas de futuro neste âmbito.

A reflexão acerca das principais doutrinas ideológicas da primeira modernidade, dos conceitos esquerda-direita política, a par de uma breve análise à realidade política portuguesa e espanhola (fundação das principais forças políticas, sua ideologia de base e posicionamento no espectro-político) sustentam e elucidam o trabalho empírico realizado.

Do terceiro capítulo consta o trabalho empírico, concretamente uma análise quantitativa e qualitativa dos programas eleitorais de Portugal e Espanha, à luz do *Manifesto Project* (MP). O propósito é avaliar a posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas, tanto na ótica de expansão como de retração do Estado de Bem-estar. A referida avaliação centra-se nos programas eleitorais produzidos nos períodos antecedentes às eleições de 1999 a 2011 no caso de Portugal e 2000 a 2015 no caso de Espanha.

As conclusões do processo de investigação encerram o trabalho, numa primeira fase para cada um dos países individualmente considerados, seguido de uma análise comparativa entre Portugal e Espanha, procurando responder aos objetivos e questões da pesquisa realizada.



CAPÍTULO 1 - QUESTÕES METODOLÓGICAS

1.1 A INVESTIGAÇÃO

Como referiu Fortin *et al.* (2009) a investigação científica é um processo de aquisição de conhecimentos que viabiliza respostas a questões concretas. Ela visa descrever, explicar e verificar factos, acontecimentos ou fenómenos, no sentido de alcançar conhecimento.

Seaman (1997), citado pelo mesmo autor, considera a investigação científica um processo organizado de recolha de dados observáveis e verificáveis num mundo empírico, ou seja passível de ser avaliado pelos nossos sentidos.

Melo (2013) salienta que uma investigação é um processo através do qual procuramos descobrir realidades, mesmo que parciais, mas ainda realidades sob um determinado ponto de vista.

1.1.1 Fundamentação do tema

O sentido e o futuro das sociedades democráticas atuais está hoje na ordem do dia face à presença de inúmeras e complexas transformações que apelam à redefinição dos pressupostos contratuais que estiveram na génese do Estado-Providência do pós-guerra.

Congrega bastante consensualidade a constatação de que as políticas sociais atuais, modeladas, de modo geral, por condicionalismos estruturais e pelo discurso da austeridade, defrontam barreiras e fronteiras quanto à sua propensão integradora e revestem prescrições traiçoeiras da matriz essencial do Bem-estar social.

No âmago deste cenário arrevesado, de ameaça da coesão social e das políticas sociais presentes, emergem, então, interpelações relacionadas com os alicerces do próprio Estado social e com o rumo que o mesmo seguirá. Neste contexto de incertezas quanto à sustentabilidade dos sistemas de proteção social, interessa perceber o cerne do debate atual, qual a posição dos decisores políticos relativamente a determinadas matérias, o que é que cada um defende, ou seja quais as tendências que se perfilam na evolução das políticas sociais futuras.

Ciente da complexidade e profundidade que as políticas sociais abrangem seria inglório, neste trabalho, ambicionar uma análise transversal à totalidade dos seus pilares. Deste modo, e porque o século XX ficou marcado por profundas e radicais transformações na estrutura etária das populações, com uma reconfiguração demográfica jamais conhecida, urge a procura de respostas e soluções adaptadas às novas necessidades, repensando o papel dos idosos nas sociedades atuais e as políticas públicas dirigidas ao envelhecimento.

A efervescência desta nova realidade dita a formulação, não apenas do aprofundamento de estudos de conhecimento do fenómeno, efeitos e antecipação de cenários, como também conhecer o impacto que a problemática em apreço desencadeia no desenho das políticas por

parte dos candidatos ao poder, enquadrando-se aqui o despretensioso contributo do presente trabalho.

1.1.2 Objeto de investigação

O objetivo principal deste trabalho é avaliar a posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas, tanto na ótica de expansão como de retração do Estado de Bem-estar, num estudo comparativo entre Portugal e Espanha.

Enquanto no primeiro país serão analisados os principais partidos que compõem o arco de governação, em Espanha essa análise incidirá sob os partidos de âmbito estatal, não sendo, portanto, contemplados os partidos nacionalistas.

A referida investigação centrar-se-á nos programas eleitorais produzidos nos períodos antecedentes às eleições de 1999 a 2011 (Portugal) e 2000 a 2015 (Espanha), instrumentos que disponibilizam aos eleitores a oferta (intenções e compromissos) de cada um dos partidos em competição em determinado processo eleitoral.

1.2 OBJETIVOS E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

1.2.1 Objetivos gerais e específicos

1º Objetivo geral: Avaliar a posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas, tanto na ótica da expansão (código 504) como de retração do Estado social (código 505), nos programas eleitorais definidos.

1.º Objetivo específico: Verificar a frequência das frases categorizadas com o código 504 e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas.

2.º Objetivo específico: Verificar a frequência das frases categorizadas com o código 505 e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas.

2.º Objetivo geral: Analisar as estratégias programáticas dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas, nos períodos eleitorais definidos.

1.º Objetivo específico: Identificar os temas maioritariamente tratados por cada uma das fações políticas, relativamente às pessoas idosas, nos programas eleitorais definidos.

2.º Objetivo específico: Definir categorias a partir dos temas abordados nos programas eleitorais de cada uma das fações políticas, nos anos definidos, e efetuar a sua representação gráfica.

3.º Objetivo geral: Verificar a posição dos partidos políticos na escala esquerda-direita (*Rile*), nos períodos eleitorais definidos.

1.º Objetivo específico: Construir, a partir dos dados do *Manifesto Project* (MP), gráficos para posterior análise e interpretação.

4.º Objetivo geral: Verificar, no conjunto dos partidos políticos, quais os que apresentam, ao longo dos períodos eleitorais definidos, maior nível de defesa do Estado social (*Welfare State*).

1.º Objetivo específico: Construir, a partir dos dados do *Manifesto Project*, gráficos para posterior análise e interpretação.

5.º Objetivo geral: Verificar, dentro da expansão e retração do Estado social, se os temas abordados nos manifestos eleitorais dos partidos políticos, em ambos os países estudados, são convergentes ou divergentes.

6.º Objetivo geral: Verificar se a relação entre a posição na escala esquerda-direita (*Rile*) e os níveis de defesa do Estado social (*Welfare State*) de cada partido político, em ambos os países estudados, é igual ou distinta.

1.2.3 Questões gerais e específicas

1.ª Questão geral: Nos períodos eleitorais definidos, quais os partidos políticos que maior número de referências favoráveis apresenta em defesa do Estado social? E referências à retração/limitação do Estado social?

1.ª Questão específica: Dentro da área de expansão do Estado social, e no que concerne aos idosos, o que defendem os partidos políticos nos períodos eleitorais definidos?

2.ª Questão específica: Dentro da área de retração do Estado social, e no que concerne aos idosos, o que defendem os partidos políticos nos períodos eleitorais definidos?

2.ª Questão geral: Existe alguma relação entre a posição na escala esquerda-direita (*Rile*) e o nível de defesa do Estado social (*Welfare State*) de cada partido político?

1.ª Questão específica: Ao afastamento positivo do centro da escala esquerda-direita, por parte dos partidos políticos, corresponde uma diminuição dos níveis de defesa do Estado social (*Welfare State*)?

2.ª Questão específica: Ao afastamento negativo do centro da escala esquerda-direita, por parte dos partidos políticos, corresponde um aumento dos níveis de defesa do Estado social (*Welfare State*)?

3.ª Questão geral: Dentro da expansão e retração do Estado social, em ambos os países estudados, os temas abordados nos manifestos eleitorais dos partidos políticos são convergentes ou divergentes?

4ª Questão geral: A relação entre a posição na escala esquerda-direita (*Rile*) e os níveis de defesa do Estado social (*Welfare State*) de cada partido político, em ambos os países estudados, é igual ou distinta?

1.3 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Sendo a metodologia uma viagem a percorrer para atingir um determinado fim contempla, em si, um conjunto de ações e procedimentos, construídos de forma sequencial, no sentido de definir com a maior clareza possível os objetivos da investigação a realizar (Tuckman: 2000).

Com recurso aos dados disponibilizados pelo *Manifesto Research Group/Comparative Manifesto Project* (também conhecido por *Manifesto Project*, MP)¹ e através do método de análise de conteúdo procurar-se-á responder aos objetivos e perguntas de investigação.

1.3.1 O *Manifesto Research Group/Comparative Manifesto Project* (MP)

O Manifesto² Project³ é um projeto corporativo erigido nos anos setenta com o propósito de comparar as estratégias programáticas dos partidos nos Estados Unidos e Reino Unido, durante o período posterior à II Guerra Mundial. Atualmente vai na sua terceira fase, apoiado financeiramente pela Fundação Alemã de Investigação (DFG nas suas siglas em Alemão), assumindo a designação de *Manifesto Research in Political Representation* (MARPOR).

Segundo Ares e Volkens (2017) existem outros dois projetos de grande mérito, cuja base metodológica assenta nos princípios do Manifesto Project, são eles o *Euromanifestos Project* e o regional *Manifestos Project*. Enquanto o primeiro codifica as eleições ao Parlamento Europeu, o segundo adequou o esquema padrão à competição partidária em sistemas políticos multinível.

A designação *Manifesto Project* traduz um método de análise de conteúdo codificada e quantificada das posições dos partidos políticos em diversas eleições, de vários países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), tendo sido desenvolvido para valorar as preferências políticas e as opções ideológicas dos partidos (definidas como opiniões, positivas ou negativas), a partir dos seus programas eleitorais, tomando como referência os seguintes pressupostos:

- a) A democracia comporta-se sempre de forma idêntica, a fim de assegurar que as preferências dos cidadãos sejam vertidas nas políticas, fator determinante para condicionar os partidos, as políticas públicas e mesmo a influência que exercem nas eleições;
- b) Os partidos políticos são os principais responsáveis pela concretização das aspirações do povo;
- c) Os programas dos partidos, enquanto instrumentos contratuais entre estes e os eleitores (conjunto de promessas e compromissos), informam/formam os cidadãos na definição do melhor candidato. Fazem-no, frequentemente, com recurso ao poder, também ele influente dos média, sem conhecer, por vezes, profundamente a essência do texto eleitoral, pouco apelativo

¹ Análise de conteúdo dos programas eleitorais dos partidos políticos, entendidos pelo *Manifesto Project* como posição oficial do partido no seu conjunto para umas eleições concretas (Alonso; Volkens e Gomez: 2012).

² Segundo Alonso; Volkens e Gomez (2012), a palavra britânica *Manifest* refere-se ao que o resto do mundo denomina de *Programa Eleitoral*, ou seja um texto publicado por atores políticos com a intenção de angariar o apoio dos cidadãos.

³ O *Manifesto Project* alimenta-se da análise de conteúdo quantitativo de programas eleitorais em mais de 50 países.

à leitura, talvez para evitar o seu conhecimento e, consequentemente, uma avaliação negativa no final de cada legislatura;⁴

d) A relação entre os eleitores e os partidos, na perspetiva de defesa dos interesses específicos dos primeiros, é sistematizada na bipolaridade esquerda-direita, ponto de orientação histórico para os grandes intervenientes da democracia representativa.

Os programas eleitorais, sem fugir à essência doutrinal de base e sempre debaixo do consentimento e aprovação dos responsáveis partidários, traduzem não só perceções sobre a realidade social, económica e política, mas também intenções de atuação consideradas indispensáveis à melhoria das condições de vida dos cidadãos e ao progresso económico e social do país, na perspetiva de responder às preocupações e preferências dos eleitores, aspeto que parece assumir grande centralidade na hora de conceber estes documentos.

Alonso; Volkens e Gomez (2012) adiantam que os programas eleitorais são declarações oficiais das preferências dos partidos, na medida em que resultam da aprovação da maioria dos seus membros. A sua publicação é feita com intervalos regulares, dando cobertura a um leque diversificado de temas que não são exclusivos de um partido concreto ou sistema de partidos, aspetos considerados como mais-valias para eleger os programas eleitorais enquanto essência para a compreensão das preferências políticas.

1.3.2 A Metodologia do *Manifesto Project* (MP)

A metodologia de base ao MP é a análise de conteúdo dos programas eleitorais concebidos por cada uma das forças políticas no sentido de alcançar as suas orientações ideológicas. Cada proposta de programa mais não é do que uma forma de os partidos se apresentarem ao seu eleitorado.

A referida análise traduz uma técnica de investigação que faz uma radiografia das mensagens políticas viabilizando deduções de apreciado valor, passíveis de reprodução. Trata-se, pois, de uma técnica consolidada para determinar as posições dos partidos no espaço político, disponibilizando resposta a diversas questões de investigação.

A análise de conteúdo dos programas eleitorais permite estudar e comparar a evolução das propostas políticas ao longo do tempo, o destaque atribuído a cada assunto/tema em determinado contexto temporal (período eleitoral), o nível de concretização das intenções apresentadas e, até, o impacto do percurso político prometido nos reais problemas dos cidadãos.

Para o tratamento da informação contida nos vários programas eleitorais, o MP baseia-se num esquema de classificação *standard*⁵ (56 categorias), constituído por distintas áreas, às quais correspondem diversos códigos numéricos, conforme exemplo da tabela 1. Em termos práticos,

⁴ Na opinião de Alonso; Volkens e Gomez (2012: 49) “[...] algunos académicos desconfían de los programas electorales. Sostienen que los votantes no leen los programas, que los programas electorales son meras enumeraciones de promesas para atraer los votantes o que están formulados de forma demasiado imprecisa para asumir un carácter vinculante en la toma de decisiones de los partidos en el parlamento”.

⁵ O *Manifesto Project* conta com 56 categorias padrão. Segundo Alonso; Volkens e Gomez (2012) cada uma das categorias e subcategorias do sistema de codificação do MP pode ser entendida como um indicador de uma preferência concreta que determinado partido dá a conhecer aos eleitores.

cada texto programático é fragmentado em quase-frases, posteriormente codificadas⁶ dentro da área correspondente.⁷ A partir desta segmentação é possível calcular a *relevância*, isto é a percentagem de referências que cada categoria recebe num determinado programa eleitoral. Consequentemente, a relevância que qualquer dimensão de competição tem no manifesto eleitoral de um partido corresponde ao somatório das percentagens de quase-frases no conjunto das categorias que pertencem a essa dimensão.

A escolha da categoria ou categorias a estudar resulta das questões de investigação, às quais o investigador quer responder.

Segundo a opinião de vários investigadores, o MP é a referência empírica mais utilizada no estudo dos partidos políticos, possibilitando a análise da evolução das suas posições nos confrontos eleitorais.

Tabela 1 - Exemplo da classificação standard da MARPOR

Área 5 - Bem-Estar Social e Qualidade de Vida
503 - Justiça Social: Positivo
504 - Expansão do Estado de Bem-estar
505 - Retração do Estado de Bem-estar
506 - Expansão da Educação
507 - Retração da Educação

Fonte: Elaboração própria com base em Alonso; Volkens e Gomez (2012).

O objetivo geral da análise de conteúdo é a organização da informação de modo a poder ser trabalhada/interpretada, quantitativa e qualitativamente, pelos investigadores. É possível verificar a frequência de determinado código, estudar o conteúdo das frases, avaliar a evolução do discurso programático ao longo do tempo, cruzar e comparar informação, entre outros procedimentos de análise igualmente apreciáveis.

⁶ Tendo por base a informação de Bardin (1977: 103, 104): “A codificação é o processo através do qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo”.

⁷ De acordo com Merz; Regel e Lewandowski (2016: 1): “To generate the data set, trained native-language expert coders are asked to split the electoral programs into statements (so-called quasi-sentences) and to allocate to each statement some category of an extensive coding scheme of policy goals”.

CAPÍTULO 2 - REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR

2.1 A PROTEÇÃO SOCIAL NA EUROPA

Para os autores Moreno *et al.* (2014), a designação de Estado de Bem-estar traduz um conjunto de políticas sociais promovidas pelas instituições estatais com a finalidade de garantir aos cidadãos melhores condições de vida, proteção perante os riscos e minimização das desigualdades sociais. Por sua vez, as políticas sociais são o reflexo das opções político partidárias definidas por um determinado Governo, com o propósito de dar cobertura aos riscos fundamentais da vida do cidadão ao nível da saúde, educação, emprego e segurança social, num determinado contexto histórico.

Segundo Ramos (2003: 66) é frequente usar a expressão política social para “Identificar as intervenções do Estado que procuram melhorar o Bem-estar das populações, ou ainda, as intervenções que visam a redistribuição da riqueza, com critérios de justiça e equidade”. Para esta autora, as políticas sociais não constituem, em si, um conceito, mas antes um conjunto de intervenções públicas.

Para a Equipa NorSpar⁸ (2015), a proteção dos cidadãos contra os riscos inerentes ao seu ciclo de vida e a promoção do desenvolvimento económico representam as duas faces mais visíveis do Estado de Bem-estar, estreitamente interligadas. A promoção do emprego, a regulação dos mercados de trabalho, o equilíbrio dos salários e a baixa conflitualidade laboral contribuem para a estabilidade macroeconómica das sociedades, com todos os benefícios daí decorrentes para o seu funcionamento.

Apesar dos séculos XVII e XIX terem sido palco de ações públicas de cariz assistencialista e seguros sociais obrigatórios, respetivamente, é certo que a conversão de políticas sociais em sistemas de proteção social só é possível através do somatório de ações e programas devidamente organizados, coordenados e prolongados no tempo. Em conformidade, a proteção social remete para um sistema que funciona apenas quando todas as suas partes atuam de forma conjugada, à semelhança de um *puzzle* que só adquire sentido quando todas as suas peças estão devidamente encaixadas.

Compreender os Estados de Bem-estar na Europa implica conhecer as suas origens, a sua evolução, os seus sistemas políticos, a herança cultural, histórica e as suas transformações ao longo do tempo. São vários os autores que se têm dedicado ao seu estudo, dado o impacto que os mesmos têm na vida dos indivíduos e sociedade em geral. Analisam, para além da sua evolução, as suas transformações nas últimas décadas.

⁸ Do livro de Fuentes e Matute (2015) (Coord.) *Desafíos del Estado de bienestar en Noruega y España, Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya), S.A., Madrid.

Neste sentido, o final do século XVIII e início do século XIX ficarão para sempre marcados como o tempo da revolução tecnológica e consequente industrialização, urbanização e crescimento demográfico na Europa. Toda a ebulição decorrente destes fenómenos acarretou mudanças sociais de revelo, designadamente o aparecimento de grandes empresas, a falência de vários artesãos, o advento de um novo sistema económico, o capitalismo, cujos proprietários dos meios de produção, os burgueses, minoritariamente representados na sociedade, ávidos do lucro fácil, passam a deter o capital, em detrimento dos trabalhadores que vivem em exclusivo do exercício da sua atividade profissional, precária e mal remunerada. Este sistema económico emergente neste período fez declinar o feudalismo e a importância dos meios rurais. Em contrapartida, os grandes centros urbanos passam a ser muito ambicionados pelos camponeses que vão procurar trabalho nas fábricas. A sobrecarga populacional acelerada das grandes cidades, não tendo sido acompanhada da criação dos indispensáveis serviços de apoio a tão elevado número de pessoas, fomentou o aparecimento de doenças. As rendas habitacionais atingiram valores exagerados que a classe proletária, explorada, não conseguia pagar, daí a sua concentração em aglomerados populacionais sem as condições mínimas de higiene e salubridade.

As transformações económicas, políticas e sociais operadas à data, cujo impacto recaiu sobre a vida dos cidadãos, ditaram o aparecimento da designada “Questão Social”⁹ na maioria dos países industriais enquanto processo de tomada de consciência, por parte de alguns segmentos da sociedade, dos problemas decorrentes do trabalho urbano, pauperização e exclusão social. Havia que encontrar solução para o modo de acumulação capitalista desenfreado desse período e para o desenvolvimento económico assimétrico (dicotomia entre crescimento económico e aumento da pobreza) através da implementação de políticas de proteção social. Poder-se-á dizer que a “Questão Social” está na origem do Estado de Bem-estar.¹⁰

O Estado social, Estado-Providência¹¹ ou, mais comumente, Estado de Bem-estar e a sua emergência passa a desenhar-se a partir do momento em que a ordem política está ameaçada pelas tensões sociais geradas no seio da sociedade industrial. Não obstante, a intervenção pública registou algum protagonismo nas sociedades pré-industriais da Europa ocidental através do apoio aos indigentes e repressão da vagabundagem. Se no período prévio à industrialização os pobres eram vistos como um problema natural e necessário, enquanto força

⁹ Castel (1998) define “Questão Social” enquanto interrogação acerca da capacidade de manutenção da coesão de uma sociedade. Este autor afirma, ainda, que os trabalhadores são simultaneamente agentes e vítimas da revolução industrial.

¹⁰ Del Pino e Lara (2013), relativamente ao aparecimento do Estado de Bem-estar, destacam a existência de três grupos de teorias. Para as perspetivas *funcionalistas*, o Estado de Bem-estar resultou da industrialização, uma vez que as necessidades sociais, geradoras de riscos sociais e económicos, nasceram da vasta concentração de trabalhadores nos grandes centros urbanos e urbanização descontrolada das cidades nessa época. Perante este quadro, o Estado começou a disponibilizar respostas sociais facilitadas pelo contexto económico de então. De acordo com *el enfoque de los recursos de poder* o Estado de Bem-estar é consequência do conflito entre as classes sociais e, em especial, da força da classe trabalhadora apoiada por agentes sindicais e partidos social-democratas. Por último, a teoria *institucionalista* sustenta que o desenvolvimento do Estado de Bem-estar beneficiaria com a existência de consenso político e ideológico no interior de Estados centralizados. Contrariamente, Estados fragmentados dificultariam o seu desenvolvimento. Estas três abordagens têm sido questionadas relativamente ao seu alcance para explicar as reformas dos Estados de Bem-estar nas últimas décadas.

¹¹ A propósito do Estado-Providência Samuelson e Nordhaus (1988) salientam que os primeiros economistas clássicos acreditavam que a distribuição do rendimento era imutável. Defendiam que a intervenção dos Governos na economia não produziria frutos, resultando sempre em prejuízos para o rendimento nacional total. Contudo, esta visão acabou por ser afastada por John Stuart Mill ao defender que as políticas governamentais poderiam minimizar as desigualdades.

produtiva, a partir desse marco histórico a pobreza reclama outro estatuto e intervenção do Estado,¹² pois os pobres passam a ser uma ameaça à ordem política e moral.

A exigência de um sistema político mais democrático, capaz de romper com a forma precária de concessão da proteção social, cresce na proporção direta ao desenvolvimento do processo de industrialização. Neste contexto assume especial relevância o papel da classe operária mediante a sua organização em sindicatos e partidos políticos, luta que se revelou determinante na edificação das democracias constitucionais europeias.

Todavia, nem todos os países da Europa seguiram o mesmo rumo, tendo cada um registado diferentes processos, consoante as influências históricas, culturais e, fundamentalmente, económicas verificadas em cada momento,¹³ chamando a si a intervenção que em períodos antecedentes pertenciam à esfera familiar, institucional e religiosa.

Na Inglaterra, a introdução da lei dos pobres estava vocacionada para reduzir os conflitos sociais nas grandes cidades provocados pela degradação das condições de vida e de trabalho da classe operária. Esta legislação não tinha como propósito a eliminação da pobreza, mas sim regular as condições de trabalho, cujos resultados práticos acabaram por influenciar as condições de vida dos assalariados sujeitos a uma exploração produtiva desumana.

Na Alemanha, a partir do ano de 1880, assistiu-se à publicação de legislação orientada para a proteção social, com especial destaque para os seguros sociais obrigatórios de Bismarck: seguros de saúde (1883), seguros de acidentes (1884) e seguros de velhice e invalidez (1889), baseados no princípio contributivo, considerados o embrião da moderna segurança social.¹⁴ A partir deste novo enquadramento, os trabalhadores passam a ser titulares de direitos e obrigações, cujo mérito e inovação radica na rutura do modelo antecedente, centrado na passividade do beneficiário, tal qual como estabelecia a lei dos pobres no Reino Unido.

Refira-se que a proteção social alemã tinha dois pilares centrais de intervenção. Por um lado, a criação de medidas públicas de proteção social de modo a garantir a todos os cidadãos condições mínimas de existência e, por outro, como resultado desta intervenção, a criação de ordem e estabilidade constitucional. Tal se concretizava através da criação de condições estáveis de emprego e proteção social, reduzindo ou mesmo anulando as organizações emergentes de trabalhadores, muito ativas, reivindicativas e, em alguns casos, revolucionárias (socialistas, anarquistas e comunistas), daí a publicação de legislação voltada para as condições de trabalho.

¹² Em 1834, o Governo britânico lançou uma lei conhecida por *New Poor Law* através da qual legitimava a aplicação de um programa de apoio aos pobres, principalmente para aqueles que apresentavam forte dependência da solidariedade privada. O mérito desta legislação residia na criação de uma estrutura jurídica estável e funcional que permitisse a ajuda aos trabalhadores carenciados.

¹³ Aquando da implementação da *New Poor Law*, o império britânico registava um forte crescimento económico no início do reinado de Vitória (1837-1901).

¹⁴ A introdução do seguro social de Bismarck situa a incapacidade do homem para o trabalho fora da esfera da sua mera vontade pessoal, reconhecendo fatores de ordem social como idade, doença, desemprego, entre outros, enquanto promotores dessa situação.

A construção de um sistema de proteção social assumida pelo Estado alemão, cujas repercussões se alastraram por toda a Europa, resultou na instituição de programas de seguros de doença em vinte e dois países europeus em finais da década de 1920 (Moreno: 2012).

Em 1930, na Suécia, a universalização das políticas sociais e o seu desenvolvimento favoreceram o aparecimento de um modelo de proteção social, fruto da união entre classes de trabalhadores. Esta relação perpetuou-se para além da II Guerra Mundial solidificando, com o decurso do tempo, um sistema que usava de forma racional os seus recursos.

No Reino Unido, em 1942, data da publicação do primeiro relatório Beveridge, é instaurado o princípio da proteção social universal, cujo financiamento constava do orçamento geral de Estado suportado por todos os contribuintes. Seis anos depois, assistiu-se ao aparecimento do Serviço Universal de Saúde com as mesmas características de cobertura a toda a população.

É inequívoco que os sistemas de proteção social e os modelos de política social europeia percorreram fases marcantes desde meados do século XX. A primeira etapa, identificada como Idade de Ouro (1945-1975), representa o expoente máximo do capitalismo de Bem-estar europeu, reconhecida por vários autores como “Os 30 anos gloriosos”.¹⁵ Este período traduziu-se no alargamento do sistema de proteção social da Europa ocidental em resultado da elevada taxa de empregabilidade masculina,¹⁶ complementada pelo papel da mulher na gestão familiar, elevadas taxas de crescimento económico, bem como uma baixa percentagem de desemprego e de inflação.

O Estado de Bem-estar nasce, pois, nas sociedades europeias ocidentais no século XIX em paralelo com o germinar da designada “Questão Social”. Pese embora este facto, o seu apogeu regista-se no período anteriormente referido enquanto importante instrumento de promoção da proteção social, assumindo desde então a responsabilidade pela obtenção do pleno emprego¹⁷ e pela produção de uma vasta gama de serviços em diferentes setores: educação, saúde e segurança social (Carreira: 1990).

¹⁵ A expressão “30 anos gloriosos” refere-se ao período pós II Guerra Mundial. Em resultado de uma destruição provocada pelos conflitos bélicos, uma parte significativa da Europa iniciou um longo período de reconstrução de infraestruturas que proporcionou um crescimento anormalmente elevado e sustentado, juntamente com o pleno emprego. Esta época de prosperidade económica também ficou conhecida como o *boom económico* do pós guerra ou Era de Ouro do capitalismo. Este período áureo da economia foi interrompido pela crise do petróleo (1973), despoletada pelo embargo dos países exportadores deste recurso (Arábia Saudita, Irão, Iraque, Kuwait e Venezuela) como forma de reivindicar a concertação dos preços praticados pelas petrolíferas ocidentais. Neste contexto, os EUA e países da Europa viram-se privados de uma importante fonte de alimento da indústria e economia, pois a diminuição deste produto energético fez disparar as despesas com energia nas nações industrializadas.

¹⁶ A construção de infraestruturas como instituições, hospitais, escolas e edifícios públicos foram os impulsionadores do emprego e consequentemente do acesso ao consumo. A proteção social e as suas políticas sociais foram estratégias base de apoio ao crescimento registado entre as décadas de 1940-1970, conhecido por período de prevalência da regulação Fordista-Keynesiana.

¹⁷ Os sistemas de proteção social na Europa Ocidental, até meados da década de 1970, alicerçaram-se no pleno emprego e na universalidade dos direitos sociais, constituídos para neutralizar os efeitos da crise de 1929 (Grande Depressão) e garantir o crescimento económico registado entre 1945-1975. Até meados dos anos 70, o emprego abundante e estável, a mobilidade social ascendente (alargamento da classe média), aumento do poder de compra desta classe social, proteção dos grupos sociais mais vulneráveis (saúde, educação, habitação), implementação de programas de luta contra a pobreza e aumento das prestações sociais deram consistência ao designado Estado de Bem-estar. De facto, depois da II Guerra Mundial a economia viveu um período de expansão e riqueza.

Os anos 70 ficaram, de igual modo, marcados pelo desenvolvimento de novas tecnologias que fomentaram a substituição do homem pela máquina.

Porém, a expansão dos sistemas de proteção social capitalista do pós II Guerra Mundial, cuja estrutura assentava num Estado regulador do mercado, contou com outros contributos que vão para além das condições económicas estabelecidas pela regra keynesiana, adicionadas às relações Fordistas de produção e consumo de massa. Na realidade, a internacionalização da economia, o compromisso entre as classes sociais mais expressivas e entre capital e trabalho representam contributos de natureza política e cultural. A orientação Keynesiana e Beveridgiana foi preponderante na constituição das políticas económicas e sociais que tinham como finalidade a regulação do capitalismo.¹⁸

Nos sistemas de proteção social capitalista, a condição de vida dos cidadãos conheceu significativo avanço através da universalização dos direitos sociais materializados em bens e serviços, a coberto das políticas e ações públicas desenvolvidas, com reflexos diretos no esbatimento das desigualdades sociais. Apesar disso, as relações sociais mantiveram-se guiadas pelas relações capitalistas, construídas a partir da socialização da produção e apropriação privada dos seus frutos. A expansão dos sistemas de proteção social aos diferentes níveis validou os mecanismos de acumulação capitalista e conduziu ao consenso generalizado na Europa ocidental, traduzido em crescimento e harmonia social, até à data inexistentes, que se propagou internacionalmente.

O pleno emprego¹⁹ ditou a procura de novos produtos que acabaram por induzir o progresso económico sustentado. Este crescimento beneficiou fortemente com a igualdade de acesso dos cidadãos ao consumo. Partia-se da premissa de que as desigualdades eram uma mera circunstância da vida dos cidadãos, normalmente com carácter transitório. A condição socioeconómica de riqueza ou pobreza situava-se na esfera da capacidade e ambição individual.

Com o desenvolvimento deste período favorável,²⁰ os Governos obtiveram vantagens acrescidas (economia em franco desenvolvimento) que lhes permitiram desenvolver políticas sociais capazes de suprir as falhas do mercado e da família em matéria de proteção social.

Porém, este período auspicioso foi interrompido com a designada crise do petróleo,²¹ anos 1973-1974 e 1978-1979, que veio demonstrar a dependência que as economias europeias detinham relativamente a este bem, o qual representava a fonte quase exclusiva que alimentava as economias das grandes potências. Esta crise fomentou a recessão e inflação nos países do primeiro mundo e o *crash* da bolsa em 1973-1974. Esta etapa evoluiu para a denominada Idade da Prata (1976-2007), período em que o Estado de Bem-estar registou um resfriamento com

¹⁸ A conquista dos objetivos keynesianos (intervenção estatal no sentido de garantir um nível de vida digno e pleno emprego aos cidadãos) contribuiu de forma expressiva para a existência de consenso entre os interventores sociais e os interesses instalados durante o desenvolvimento do capitalismo de Bem-estar. Num ciclo de simbiose, edificou-se o crescimento económico sustentado das democracias industriais ocidentais durante o pós-guerra.

¹⁹ Para Moreno (2012), a conjugação de políticas sociais, keynesianismo, taylorismo e segregação do género promoveram o crescimento económico sustentado e a generalização do *trabalhador próspero*.

²⁰ Estas mudanças tiveram na sua origem fatores de cunho económico e político como a depressão económica do início dos anos 30, o aparecimento do fascismo e a ameaça do comunismo que prepararam o terreno para o consenso político entre classes e partidos verificados após a II Guerra Mundial, com o propósito de criar uma economia mista e um sistema de proteção social amplo baseado na doutrina keynesiana e Beveridgiana. Enquanto a primeira defendia a intervenção do Estado na economia a fim de garantir altos padrões de atividade económica, emprego e consumo, a segunda apelava à criação de um sistema de proteção social que alcançasse, para além do seguro social de Bismarck, serviços sociais com características distributivas.

²¹ No final da Idade do Ouro, num contexto conturbado pelos choques petrolíferos, assiste-se a um impulso e readaptação do Estado de Bem-estar. Destacam-se marcados desajustes fiscais, agravados pela divergência entre a procura de melhores serviços públicos e a resistência ao pagamento de impostos capazes de os financiar.

limitações, adaptações e ajustamentos das políticas sociais. Neste contexto, assiste-se a fortes pressões no sentido da contenção das despesas sociais. Paralelamente, as instituições e as políticas tentam resistir à transformação ou eventual desaparecimento da sociedade de bem-estar, até ali conquistada.

Moreno (2012) refere que a despesa social dos Estados de Bem-estar não retrocedeu em nenhum dos países com sistemas de proteção social mais avançados, não obstante as fortes tensões para equilibrar as contas públicas. Apesar disso, a Idade de Prata (1976-2007) transportou consigo critérios de acesso às medidas de proteção social mais apertados na Europa, um decréscimo de 10% nas prestações sociais dos países nórdicos, transferência de responsabilidades públicas para o setor privado no caso britânico e, por fim, um aumento substancial da despesa social nos países mediterrâneos, com especial relevo em Portugal e Grécia.

Um controle bancário desatento e altamente permissivo aliado à comercialização de produtos financeiros, subscritos por clientes dotados de baixos níveis de literacia financeira e rendimentos, conduziram a uma crise global estimulada pela especulação imobiliária, vulgarmente conhecida por *subprime* ou bolha imobiliária, agravada, no ano seguinte, pela queda do banco Lehman Brothers. As consequências destes acontecimentos abriram uma crise mundial, pressionando os Governos a injetar capital público na banca a fim de evitar a derrocada dos seus sistemas financeiros.

Para Moreno (2012: 39): “La aspiración a una sociedad de propietarios e el «espejismo de la riqueza» inflaron la burbuja inmobiliaria. En los años siguientes, los consumidores en Estados Unidos y Reino Unido intensificaron el uso especulativo del dinero de sus pensiones, o de sus casas, así como de otros mecanismos de inversión y endeudamiento”.

Taibbi (2014: 160) salienta: “La caída del banco de inversión Lehman Brothers y su posterior venta supersónica, a altas horas de la madrugada, al gigante británico Barclays,²² fue un sobrecogedor drama en dos actos que superó todo lo que las autoridades norteamericanas podían imaginar”.

O mesmo autor explica que seria difícil aos organismos reguladores prever o nível de fraude, roubos e conspirações que se tinham difundido nas duas companhias, de uma gravidade tal que os próprios tribunais, perante a dimensão dos crimes, nada mais conseguiram fazer que limitar-se a confirmar a situação. Adianta ainda que o afundamento desta entidade bancária arrastou consigo várias instituições e investidores particulares de todo o mundo.

Com efeito, a crise instalada em 2007 destabilizou toda a economia europeia, com especial incidência nos países do Sul da Europa, fragilizou e questionou a continuidade e o progresso dos sistemas de proteção social consolidados durante a segunda metade do século XX. As suas consequências devastadoras foram atribuídas ao modelo neoliberal, ideologia que deposita toda a sua convicção na competitividade dos mercados, reforçados pelo comércio global e mobilidade ilimitada de capitais. O neoliberalismo defende, igualmente, restrições no funcionamento dos serviços públicos, bem como individualização dos riscos sociais, numa clara alusão de que o sistema público é um problema e o mercado é a solução.

²² A companhia Lehman Brothers e o banco Barclays foram o epicentro da crise de 2008.

Acresce que a resposta à crise não tem beneficiado de uma ação concertada por parte dos países da União Europeia, permanecendo embrenhados numa teia de velhas soluções que têm dificultado a conceção de alternativas políticas e económicas eficazes. Moreno (2012) salienta que a resposta dos diversos Estados europeus à crise tem sido errada,²³ apesar das recomendações comunitárias a favor da consolidação das redes nacionais de Bem-estar, favorecedoras da coesão social. Acrescenta, a propósito, que o percurso político seguido pela União Europeia nas últimas décadas tem evidenciado a ação particularista dos Estados-nação europeus, muito defensores dos seus espaços de poder e sua capacidade de controlo interno.

O mesmo autor expõe que o percurso recentemente seguido pela mundialização económica deixa antever, de um modo geral, dois possíveis cenários para as reformas do Estado de Bem-estar. Enquanto o primeiro aponta para a adoção de um modelo de individualização remercantilizador, particularidade do neoliberalismo anglo-americano, o segundo apresenta características idênticas à neoescravidão laboral e dumping social, atributo do modelo asiático emergente, sendo certo que na junção das duas opções se assiste à prevalência de um denominador comum centrado na capacidade individual do trabalhador, enquanto provedor de primeira linha dos seus próprios riscos sociais, com tendência para reduzir ao mínimo a intervenção da esfera pública. A este respeito, Moreno (2012: 25) salienta: “La senda de futuro parecía encaminarse de manera irremisible hacia la Europa asocial”.

A partir da década 80/90, aquilo que até então tinha sido a supremacia do Estado de Bem-estar inicia um processo de declínio influenciado pelas ideologias neoliberais, doutrina que continua a encontrar terreno fértil para a sua propagação, situação que se agravou com a crise despoletada em 2007.

A intervenção do poder público na Europa visava fundamentalmente defender os cidadãos das deficiências de funcionamento do mercado através da garantia de subsistência, segurança, habitação, proteção na saúde, desemprego e velhice, procurando ser uma âncora para os indivíduos excluídos de uma ou várias dimensões da vida em sociedade. Com efeito, o Estado social orientava-se para proporcionar a todos os cidadãos a garantia de um rendimento mínimo, independentemente da sua capacidade produtiva e assegurar apoio em situação de risco social. Por outro lado, a forma como projetou todos estes serviços tinha como postulado a disponibilidade de uma panóplia de serviços de acesso universal, em claro contraste com aquele período em que a proteção social dependia da capacidade do homem para vender a sua força de trabalho.

Após a crise financeira de 2007 a situação social e económica agrava-se e entra-se numa nova fase apelidada de Idade de Bronze, dentro da qual se permanece. A partir daqui questiona-se a sobrevivência dos recursos que estiveram na génese da proteção social consolidada durante a segunda metade do século XX.²⁴ Este ciclo ficará para sempre marcado pela destabilização

²³ Para Wolf (2015) as decisões assumidas logo após o eclodir da crise de 2008, emergidas num período que se poderá considerar de relativamente curto, um ano e meio, foram direcionadas numa primeira fase para conter o medo dos seus efeitos e numa segunda fase para reverter o quadro de paralisação da economia. Infelizmente, os governantes não conseguiram concretizar as políticas exigidas em virtude do constante auxílio requerido pelo setor privado, como forma de evitar efeitos ainda mais nefastos na economia dos países, algo que a União Europeia não conseguiu travar e que agudizou a crise mundial.

²⁴ Em meados da década de 80 esgotam-se as fórmulas da relação salarial fordista, entra em declínio o Estado-Providência, pondo em causa o período de desenvolvimento económico e social que se considerava uma garantia irreversível e transversal

da economia europeia, com especial incidência nos países do Sul da Europa, fragilização e questionamento da continuidade e progresso dos sistemas de proteção social consolidados durante aquele período.

A globalização, a par das mudanças socioeconómicas,²⁵ representa hoje um desafio aos Estados de Bem-estar materializado na necessidade de fazer com que a prestação no campo da proteção social seja capaz de lidar com os Novos Riscos Sociais.²⁶ Estes têm vindo a assumir uma posição de grande centralidade no seio dos debates sobre a provisão do Bem-estar, em paralelo com a tensão entre necessidades sociais e austeridade orçamental. O futuro da pobreza e da desigualdade social dependerá da abordagem e tratamento destes novos problemas, sendo certo que a flexissegurança e o investimento social²⁷ representam dois paradigmas que traduzem grande parte das recomendações políticas da União Europeia nesse sentido. Enquanto o primeiro propõe uma diminuição da proteção social dos cidadãos que beneficiam de uma boa integração no mercado de trabalho, em benefício dos que integram postos de trabalho temporários, mal remunerados e desqualificantes, o segundo põe a tónica na prevenção, através da formação ao longo da vida, em detrimento de soluções reparadoras.

De facto, o Estado social, tão apregoado no seio da União Europeia, está no meio de um grande confronto entre os deveres de solidariedade e a sustentabilidade das finanças públicas. Não é fácil dar resposta a esta equação sem pôr em causa o nível de vida dos cidadãos.

Bonoli (2007), referenciado por Del Pino e Lara (2013) (Eds.), acredita que os Novos Riscos Sociais decorrem da dificuldade de conciliação da vida familiar e trabalho, da monoparentalidade,²⁸ da vulnerabilidade das pessoas idosas, das baixas qualificações detidas pelos trabalhadores e da cobertura deficitária ao nível da proteção social. Por sua vez, a Equipa NorSpar (2015) refere que os Novos Riscos Sociais são o resultado das alterações demográficas, da transformação dos mercados de trabalho e do ambiente social relacionado com a passagem para uma sociedade pós-industrial, configurando estes grandes reptos à atuação dos Estados de Bem-estar.

a toda a Europa ocidental, a partir de meados do século XX. Abalaram-se, deste modo, os pilares que sustinham o modelo europeu de Estado social.

²⁵ Os Estados de Bem-estar foram afetados pela nova divisão internacional do trabalho, reflexo firme da globalização, dada a transferência de significativa parte da atividade manufatureira para os países emergentes. Del Pino e Lara (2013: 45) (Eds.) expõem: “La creciente competencia amenaza la generosidad de las prestaciones que reciben los trabajadores de Bienestar, cuyas empresas tienen que competir con aquellas de los países en desarrollo que pueden ofrecer precios más baratos al prescindir de una parte importante de los derechos y costes sociales de sus trabajadores”.

²⁶ Para Moreno (2012) os Novos Riscos Sociais prendem-se com a maior taxa de participação da mulher no mercado de trabalho, a luta pela igualdade do género ao nível da educação, nível remuneratório, trabalho doméstico e cuidados familiares, envelhecimento da população, mudanças na estrutura familiar (aumento do número de pessoas dependentes e de famílias monoparentais, necessidade de prestação de cuidados às crianças e jovens), alterações no mercado de trabalho (a exclusão social atinge trabalhadores com baixas qualificações, empregos precários, baixos salários e menores direitos laborais, aumento do desemprego) e passagem do setor público para o domínio privado, por oposição aos Velhos Riscos Sociais (analfabetismo, velhice, doença, invalidez, desemprego, entre outros).

A Equipa NorSpar (2015: 12), a propósito dos Novos Riscos Sociais, salienta: “[...] son el resultado de los cambios demográficos, la transformación de los mercados de trabajo y los contextos sociales asociados con la transición al orden post industrial”.

²⁷ A propósito do investimento social, Albuquerque e Luz (2016: 13) avançam: “A perspetiva do investimento social no quadro da produção de bem-estar tem vindo a afirmar-se, após os anos de 90 do século XX, em contraponto com a ideia de que a participação do Estado no domínio das políticas sociais seria um obstáculo à competitividade e crescimento económico”.

²⁸ A fragilidade cada vez mais acentuada do vínculo matrimonial e a banalização dos relacionamentos afetivos ditam o aparecimento de novos problemas associados à monoparentalidade, seja por dificuldade de conciliar trabalho e vida familiar, seja por dificuldades em prover o sustento da família, potenciando o risco de pobreza.

O primeiro desafio reside no envelhecimento da população, onde as linhas de evolução da esperança média de vida e taxa de natalidade se afastam completamente.²⁹ Se por um lado a população envelhecida e com prognóstico de maior longevidade reclama uma intervenção maior de cuidados, tradicionalmente assegurados pelas mulheres, por outro depara-se com uma resposta cada vez mais deficitária, pois nas sociedades pós-industriais a percentagem de integração feminina no mercado de trabalho aumentou, questionando o estatuto do homem que sustenta a família.

Acresce que a contração financeira dos Estados aponta para uma diminuição crescente das pensões públicas e para a promoção de esquemas de proteção complementar privados. Registe-se que o número de cidadãos a descontar para os sistemas de proteção social têm vindo a reduzir drasticamente, o que tem acentuado o problema da sua sustentabilidade.

A Equipa NorSpar (2015: 12) acrescenta: “El aumento en el número absoluto y relativo de personas mayores implica tanto una creciente demanda de cuidado como una importante presión económica. El envejecimiento puede afectar negativamente a la creación de empleo y los salarios, ya que serán necesarias contribuciones sociales más altas por parte de los trabajadores para cubrir las expectativas de bienestar de los ancianos”.

Outro aspeto digno de registo prende-se com a deslocalização de grandes empresas para países com mão-de-obra mais barata, arrastando para o desemprego operários do mundo ocidental, detentores de baixas qualificações, que não conseguiram adequar-se às novas exigências tecnológicas, quantas vezes no auge do exercício da sua atividade profissional.

De assinalar a existência de empregos precários, com proteção social inexistente ou deficitária, mal remunerados, maioritariamente ocupados por imigrantes e jovens. Estas atividades profissionais condicionam fortemente os projetos de vida destes grupos, com reflexos diretos na sua emancipação, constituição de família própria e, consequentemente, nas taxas de natalidade. Deste modo, ter emprego não significa ter recursos ou proteção social, mas sim viver em condições de vida degradantes.

Efetivamente, as grandes alterações macroeconómicas empurram a sociedade atual para Novos Riscos Sociais que não encontram resposta nas tradicionais políticas de proteção social e que ditam a necessidade de encontrar alternativas inovadoras que não impliquem um acréscimo nas despesas sociais, já de si difíceis de suportar, num contexto de limitações financeiras e clima de austeridade em ascensão.

Até à crise financeira de 2007, uma grande parte dos Estados da OCDE, em especial a Espanha e Itália, conseguiram significativos proveitos de receitas fiscais situados na ordem dos 20 pontos percentuais do seu Produto Interno Bruto (PIB). Após a referida crise, a balança fiscal desequilibra-se de forma acentuada, pois a relação entre receitas e despesas, principalmente de índole social, não tem sido contrabalançada. O desequilíbrio é de tal ordem que as políticas de proteção social assumem quase 50% dos orçamentos dos Estados.³⁰ Estes são frequentemente

²⁹ Estima-se que a proporção de pessoas com 65 anos ou mais aumente em toda a Europa, em especial no Sul, onde as taxas de natalidade registam os valores mais baixos do mundo.

³⁰ Moreno *et al.* (2014) expõem que na Europa é genericamente consensual que as despesas sociais deveriam ser asseguradas pelos impostos.

forçados a recorrer à emissão de dívida pública para as financiar, em vez de canalizar investimento para projetos estratégicos. Isto acontece, precisamente, pela dificuldade de obtenção de financiamento direto através da recolha de impostos.

Daqui resulta a importância dos Estados-membros apostarem numa efetiva e justa política fiscal vertida na definição de regras capazes de envolver os cidadãos na participação das tributações, de modo a devolver à sociedade, principalmente à mais vulnerável, os proveitos dessa captação fiscal. Acresce que o não cumprimento deste desiderato tem-se traduzido no aumento da dívida pública, não sendo excessivo relembrar que os objetivos fiscais consagrados no Tratado de Maastricht, de 1992, apontavam precisamente para o estabelecimento de uma percentagem de endividamento público correspondente a 60% do PIB. Todavia, a crise financeira de 2007 veio alterar esta fórmula, porquanto todos os países europeus tinham ultrapassado este teto máximo de endividamento.

O aumento da carga fiscal, com o propósito de equilibrar as contas públicas, traduziu-se no crescimento do número de cidadãos que de forma deliberada fogem às suas obrigações fiscais, o que penaliza, em muito, a retoma da economia, alimentando de forma crescente a chamada economia paralela, que no caso português não constitui exceção.

A crise despoletada a partir de 2007 veio dar importância à imperiosa necessidade de criar sistemas de proteção social sustentáveis na Europa partilhando os valores sociais, enquanto pilar inquestionável da construção da União Europeia, aspeto crucial para a definição e interpretação da institucionalização das políticas sociais de Bem-estar.

Inerente à análise das etapas acima referidas está a necessidade de conhecer as transformações das políticas sociais e os percursos efetuados pelos países da Europa ocidental que deram origem a quatro mundos de regimes ou modelos de proteção social. De acordo com Esping-Andersen (1990) os modelos podem ser *residuais* quando revestem um carácter assistencial, basicamente em proveito dos indivíduos com rendimentos inferiores; *conservadores* se alicerçados no seguro social público e com fraco nível de redistribuição e *socialistas* com forte nível de redistribuição e com prestações elevadas. Em confronto está o modelo neoliberal que reivindica uma redução forte da proteção social³¹ e o modelo social europeu que visa uma proteção social ampla e universalista.

Silva (2000) destaca não ser possível falar de um só modelo social europeu, dadas as diferenças subjacentes ao conjunto de políticas sociais que estão na origem do Estado-Providência. Urdiola e Moreno (1995) acrescentam que a definição de tipologias de Bem-estar implica uma avaliação de questões de carácter científico e político, não sendo pois de ignorar que a estrutura dos Estados de Bem-estar é o reflexo de determinantes sociais, culturais, políticas e financeiras. Neste contexto, não é espetável que a pertença à União Europeia e inerente processo de convergência garanta uma proteção social igual em todos os países envolvidos. Não obstante, alguns estudos realizados por Cabrero, Ferrera e Abrahamson (1995), citados por Urdiola e Moreno (1995), apontam uma certa convergência europeia nas despesas à medida que os países da Europa meridional aumentaram os níveis de rendimento e os países centrais congelaram os seus orçamentos sociais.

³¹ Refira-se que os Estados de Bem-estar e a sua eficácia têm vindo a ser fortemente contestados pelas correntes neoliberais e neoconservadoras. Advogam que a proteção social é muito dispendiosa, não consegue combater as lacunas do mercado e dificulta o crescimento económico.

Em termos de síntese poder-se-á referir que a identificação de tipologias de regimes de bem-estar tem sido uma prática frequente da investigação social, com a indicação de critérios geográficos, ideológicos, financeiros e outros para a sua distinção, embora frequentemente geradora de controvérsias e críticas. Porém, a possibilidade de comparar características, recursos e resultados, em termos de impacto na vida dos cidadãos, assume capital importância na definição ou redefinição de políticas sociais futuras.

2.1.1 Regime Continental Corporativista - Características, percursos e reformas

Este regime, assente em mecanismos bismarckianos de seguros públicos obrigatórios, caracteriza-se pela valorização da carreira contributiva, uma vez que a proteção social dos cidadãos está estreitamente relacionada com a sua condição laboral, em prejuízo da igualdade entre classes sociais. A administração das prestações sociais não está sob a alçada do Estado nem de empresas privadas, mas sim de fundos coletivos de seguro social obrigatório.³²

De acordo com Palier (2013), no regime continental, vigente na Alemanha, França, Bélgica, Áustria e, em menor medida, Países Baixos, a proteção social depende fundamentalmente do emprego, através do qual se assegura o pagamento das contribuições devidas pelo empregador e empregado, garantindo, deste modo, o financiamento indispensável ao acesso a prestações de apoio social, perante situações adversas.

O homem assume especial importância na estrutura familiar, enquanto fonte principal de rendimento do agregado familiar. O exercício de uma atividade profissional remunerada garantia os meios indispensáveis à sua manutenção e assegurava a proteção social de todos os elementos da família, daí a necessidade de preservar o emprego do homem. A universalidade da cobertura dependia da capacidade da sociedade para garantir o pleno emprego masculino. O trabalho significava sobrevivência e a ausência dele, independentemente do motivo que lhe desse origem, representava dificuldades de difícil resolução.

Com raízes no capitalismo industrial,³³ este tipo de proteção coletiva encontra no emprego e na garantia de receitas aos trabalhadores os seus princípios basilares. Assente no princípio da subsidiariedade pretende substituir-se ao rendimento proveniente do trabalho perante situações de vulnerabilidade social do trabalhador, devolvendo-lhe proteção social proporcional às suas cotizações antecedentes. O emprego é uma espécie de cartão de identidade social do indivíduo, através do qual se obtêm direitos sociais.

Porém, importa sublinhar que este tipo de apoio coletivo favorece a proteção social da classe trabalhadora em detrimento de outros grupos da sociedade que não beneficiam dessa condição laboral, sendo por tal facto apelidado de dualista. Com efeito, este sistema revela

³² Primeiramente surgiu enquanto contrato contributivo de seguro a partir das cotizações das entidades empregadoras e trabalhadores do meio urbano. Porém, sofreu uma evolução positiva no sentido de uma cobertura universal, fundamentalmente a partir da II Guerra Mundial, com a criação do *Welfare State*. Por oposição, fala-se do *modelo beveridgiano* caracterizado por uma cobertura universal, independente de qualquer período contributivo. A simples condição de ser humano dá acesso à proteção social. Genericamente, são conhecidos dois modelos de proteção social: os contributivos, formulados com base nas ideias bismarckianas, e os não contributivos, alicerçados no *Plano Beveridge*.

³³ A industrialização refletiu-se nas condições de vida das populações. O homem, apoio indispensável da família, deslocou-se para as zonas urbanas para vender a sua força de trabalho, transformando-se, na opinião de autores como Marx e Polany, citados por Palier (2013), em mercadoria.

pouca preocupação com a desigualdade social e pobreza, absorvido que está com o chamado princípio contributivo.

A este respeito, Richard Titmuss (1974: 31), citado por Palier (2013: 65), destaca: “El modelo de logro personal-rendimiento laboral de política social... incorpora una función importante para las instituciones de bienestar social como apéndices de la economía. Sostiene que las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito, del rendimiento en el trabajo y la productividad”.

Paralelamente, este modelo de proteção social tem sido alvo de duras críticas relacionadas com a sua incapacidade de se renovar³⁴ perante a existência de graves problemas socioeconómicos que enfrentam desde a década de 70, até ao momento. Por tal facto, têm carregado a conotação de *corporativistas conservadores*. A instabilidade do capital, a desindustrialização, a competição desenfreada entre economias, o desemprego estrutural crescente e massivo, o envelhecimento da população e o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho afiguram-se como os principais desafios das democracias desenvolvidas.

Por outro lado, questiona-se a designação de Bem-estar social na Europa continental dado que o Estado não criou, implementou, nem financiou na íntegra mecanismos de proteção social capazes de merecer tal denominação, situação que se prolongou no tempo, até à atualidade. Na verdade, os trabalhadores organizaram a sua própria proteção social antes de qualquer intervenção estatal através de coletividades, cujas cotizações retiradas dos seus salários garantiam a cobertura de eventuais riscos. Para além do cumprimento deste objetivo, estes grupos albergavam debates políticos e a organização de movimentos sociais que contribuíram para a criação de sindicatos, ganhando assim maior poder de reivindicação perante as entidades patronais.

Contrariamente ao que se poderia supor, a maioria dos empregadores encarou positivamente a organização destes grupos pelas vantagens acrescidas na cobertura dos riscos que as próprias empresas não asseguravam. Este facto conduziu os empregadores a reconhecer que seria benéfico apoiá-los financeiramente, coletivizando os riscos através da criação de um seguro de acidentes.

Um aspeto que ganhou consistência neste período foi a fidelização dos empregados às empresas, uma vez que, à data, não existiam contratos de trabalho. Assim sendo e porque aumentar o salário não garantia a permanência do trabalhador mais qualificado na empresa, a forma encontrada pelos gestores para o fazer foi acautelar a proteção social dos mesmos.

Palier (2013: 63) salienta: “Por supuesto, no fueron solo los empleadores alemanes, franceses o belgas los únicos que perseguían su propio interés económico promoviendo y

³⁴ Os países da Europa continental responderam à crise económica dos anos 70 e ao aumento do desemprego com a diminuição da população ativa e da oferta de mão-de-obra, procurando, no entanto, manter o emprego dos trabalhadores mais qualificados (homens adultos). Os países nórdicos, por sua vez, reagiram à crise e suas consequências através do aumento do setor de serviços públicos. Outros países, neoliberais, optaram pela desregulação e aumento da flexibilidade do mercado de trabalho, ou ainda pela concretização de cortes ou diminuição dos direitos associados à proteção social. No entanto, a redução da mão-de-obra, enquanto plano para responder à crise, transportou consigo efeitos nefastos de relevo traduzidos na diminuição do emprego e no consequente aumento das contribuições sociais suportadas pelos que permaneceram no mercado de trabalho, a fim de garantir a proteção social dos que estavam excluídos desse pilar fundamental da dignidade da condição humana.

financiando sistemas de aseguramiento social para sus empleados”. Efetivamente, Peter Swenson (2002), mencionado pelo autor, demonstrou que os Estados Unidos e a Suécia seguiram o mesmo exemplo, apoiando a proteção social dos seus trabalhadores.

Todavia, enquanto os Estados Unidos, Reino Unido e Escandinávia recorreram ao mercado para aí contratar com fundos de pensões, seguros privados de saúde ou sistema nacional de seguros, os países da Europa continental revelaram não querer a proteção social em mãos alheias, preferindo manter as mutualidades laborais do seguro social sob o comando de representantes da classe trabalhadora e empregadora, designados de agentes sociais, procurando manter-se à margem do domínio das empresas privadas. Por este mesmo motivo, em França, em meados do século XIX, os representantes da classe trabalhadora recusaram a criação de um seguro social obrigatório, dependente de legislação estatal.

O mesmo sucedeu quando Bismarck, após aprovar as leis dos seguros sociais na década de oitenta do século XIX, pretendia reforçar o papel do Estado na administração e financiamento da proteção social, ao encontrar resistência por parte dos agentes sociais, motivada pelo receio de um Estado autoritário e pela defesa da autonomia de gestão do seguro social por eles criado e mantido. A este respeito, Palier (2013: 64) realça “[...] contribuciones sociales sobre los salarios percibidos en lugar de impuestos sobre todos los ingresos”.

A doutrina social católica desenvolvida em finais do século XIX é o reflexo nítido do ceticismo relativo à intervenção do Estado e do mercado nas questões relacionadas com a proteção social. A Igreja, enquanto instituição de apoio aos mais vulneráveis, reclamava para si essa condição, relegando para último plano a intervenção estatal. Na sua perspetiva, a provisão do bem-estar deveria pertencer à família, estruturas religiosas, organizações de caridade e outras Associações.

Com o decurso do tempo, os Governos continentais europeus foram-se mantendo fiéis à sua identidade histórica, conservando o modelo de proteção social assente no modelo bismarkiano, partindo do pressuposto de que o homem teria empregos estáveis e duradouros que lhes permitissem prover o sustento da família, pois o papel da mulher centrava-se exclusivamente no cuidado da casa, dos filhos e dos idosos dependentes.

Poder-se-á afirmar que durante a designada Idade de Ouro do Estado de Bem-estar os países ocidentais da Europa continental fomentaram o desenvolvimento dos sistemas de proteção social existentes, aumentando o seu grau de cobertura e o leque de apoios, embora fragmentados e desiguais para diferentes categorias profissionais.

Não obstante, esta situação sofreu um revés por influência da adoção de mecanismos de resposta à crise da década de 70, sobretudo do inerente aumento do desemprego, fosse pela diminuição da mão-de-obra enquanto estratégia adotada pelos países da Europa continental, cuja preocupação principal residia na preservação do emprego do homem altamente qualificado e produtivo, fosse pelo aumento do setor dos serviços públicos no caso dos países nórdicos, ou ainda pela desregulação e aumento da flexibilidade do mercado de trabalho no caso dos países de língua inglesa.

Os países da Europa continental, empresas e Estado corroboraram as estratégias relacionadas com a garantia de segurança laboral dos trabalhadores estáveis e qualificados,

sendo que o Estado facultou subsídios expressivos para acordos de pré-reforma, apoiando, deste modo, a saída antecipada do mercado de trabalho, na esperança de que a produtividade se traduzisse numa compensação proporcional. Numa outra vertente, facultou prestações de desemprego de valor significativo e disponibilizou um conjunto de apoios sociais capazes de assegurar um nível mínimo de sobrevivência aos cidadãos que não exerciam atividade profissional.

Importa assinalar que a estratégia de redução da mão-de-obra adotada nos anos 70 e 80 teve reflexos diretos na diminuição do emprego, tendo agravado os custos da proteção social daqueles que permaneceram no mercado de trabalho, em favor dos que estavam excluídos desse pilar fundamental da vida humana. Paralelamente aos baixos níveis de emprego assistia-se a uma elevada polarização do mercado de trabalho, colocando em polos opostos os que beneficiavam de uma integração profissional bem-sucedida e os excluídos dessa condição.

Esta tendência entrou em confronto com o novo contexto económico do início da década de noventa,³⁵ até que em meados dos anos noventa, os países da Europa continental, tendo por base a necessidade de consolidação fiscal e manutenção da competitividade das suas economias, adotaram uma série de medidas dirigidas à estabilização ou mesmo redução das despesas sociais, procurando diminuir os seus apoios.³⁶

Não obstante as altas taxas de desemprego e o crescimento lento enfrentado por esses países nos anos 80 e 90,³⁷ a imposição de mudanças ao modelo bismarckiano tem sido difícil. Segundo Palier (2013), Esping-Andersen (1996) apontou a inflexibilidade das características do Estado de Bem-estar continental quando avaliou a capacidade dos diferentes regimes para defrontar os desafios económicos.

A década de 2000 representa assim uma nova etapa na evolução dos sistemas de proteção social pela emergência de reformas estruturais em todos os países da Europa continental, com expressão mais acentuada na última década. As reformas referenciadas oscilaram entre cortes supletivos do valor da pensão pública, introdução dos sistemas de capitalização nas pensões, implementação de políticas ativas de emprego, fomento do papel dos seguros privados, cancelamento do acesso às reformas antecipadas, estrangulamento dos critérios de acesso às prestações sociais, maior esforço para a criação de emprego para os menos qualificados, aumento do controlo estatal sobre as despesas de saúde, privatização dos sistemas de seguros de saúde, entre outras.

³⁵ Formação do mercado único europeu (1992), preparação da moeda única, critérios de Maastricht.

Desde o início dos anos noventa, as dificuldades económicas, sociais e políticas foram agravadas pelo sistema de proteção social assente no seguro social. Outra linha de análise, defensora de reformas profundas, acredita que o sistema de seguro social é parte integrante da crise enquanto base de problemas económicos, sociais e políticos. Ele é encarado como um obstáculo à competitividade e à criação de emprego devido ao custo elevado da mão-de-obra. É igualmente acusado de fragilizar o Estado no controle da despesa social e implementação de reformas pela importância e visibilidade que atribuiu aos interlocutores sociais.

³⁶ Registe-se que este modelo favorecia o aparecimento de riscos sociais relacionados sobretudo com elevados encargos sociais com o trabalho e o peso excessivo das pensões no conjunto das prestações sociais. Por outro lado, foi acusado de ser pouco eficaz na reinserção profissional dos desempregados.

³⁷ Ainda assim, a Áustria e os Países Baixos alcançaram melhores resultados que a Alemanha, França e Bélgica.

Para além destas mudanças ao nível dos sistemas tradicionais de proteção social é de registar o desenvolvimento de políticas sociais direcionadas para grupos muito específicos, designadamente população com deficiência e dependentes, acrescidas da criação de emprego para as mulheres. As alterações evidenciadas parecem traduzir uma adaptação do sistema bismarckiano ao novo arquétipo de política social que tem vigorado desde finais dos anos oitenta. Com efeito, estudos recentes revelaram que os sistemas continentais de proteção social têm percorrido um caminho evolutivo de transformação.

Porém, cumpre referir que estas reformas não foram vistas com bons olhos pelos seus destinatários, tendo implicado várias negociações entre os diversos intervenientes. Na verdade, as medidas associadas à diminuição dos direitos foram recebidas com muito desagrado por parte dos atores interessados, sendo que o trabalho das negociações encetado pelos Governos não foi compensado pelos resultados obtidos, visível no aumento das despesas sociais e desemprego.

Palier (2013) sublinha que esta situação levou o poder central a reconhecer que o problema residia na própria configuração institucional dos sistemas em presença. A partir daqui, a atuação dos Governos procurou suportar-se na transformação das próprias bases do sistema de proteção social (menos contribuições e mais impostos) e mecanismos de governação (fragilizar os interlocutores sociais, seguir uma linha de privatizações ou maior controlo público ou estatal).

Com o objetivo de obter a aceitação de determinados cortes nas prestações sociais, por parte dos trabalhadores, o Governo avançou com a proposta de assegurar um apoio social mínimo para quem não tivesse carreira contributiva, introduzindo mudanças no seguro social bismarckiano através da criação de impostos para suportar medidas como o Rendimento Mínimo de Inserção em França ou a pensão mínima na Alemanha.

Por outro lado, assistiu-se a um reforço da intervenção do Estado e à privatização de algumas funções de proteção social, patente no papel ascendente dos seguros de saúde e privatização de Serviços de emprego.³⁸ Estas reformas institucionais, baseadas numa nova lógica de intervenção, abriram caminho para mudanças estruturais mais profundas que se tornaram visíveis durante a década de 2000 e que puseram em causa o sistema de proteção social orientado para o emprego e mercado, pois alteraram-se não só os objetivos como os instrumentos de reforma.

Com efeito, estas mudanças estruturais distanciam-se significativamente do tempo em que a diminuição da oferta de mão-de-obra se afigurava como estratégia principal dos Governos e, consequentemente, surgiram dualizações. Por um lado, o desenvolvimento de dois mundos de bem-estar dentro do sistema público, a associação de uma componente privada ao público e a distinção entre trabalhadores com carreiras contributivas longas e estáveis, por oposição aos recetores de apoio por parte do Estado (por inexistência de qualquer fonte de rendimento). Para este grupo assiste-se ao desenvolvimento de políticas de ativação e prestações focalizadas que exigem a verificação da condição de recursos.³⁹ Este facto revela que muitos cidadãos

³⁸ A privatização da gestão de algumas áreas da proteção social e do desemprego, os seguros privados complementares e a comparticipação financeira da saúde, por parte do utente, traduzem o culminar de algumas das mudanças desenvolvidas por estes países. De salientar que a França, Áustria ou Bélgica incentivaram os planos de pensões privados, enquanto complemento à pensão pública no futuro.

³⁹ A condição de recursos corresponde basicamente ao limite de rendimentos que a lei estabelece como condição de acesso a uma determinada prestação ou apoio social.

dependem do Estado para sobreviver e como acrescenta Palier (2013: 81): “El aseguramiento social bismarckiano ya no es capaz de alcanzar los objetivos beveridgeanos”.

Acresce que a rigidez e endurecimento dos critérios de acesso às medidas de proteção social subtraíram o apoio a elevado número de cidadãos, restando-lhes recorrer à rede de vizinhança que a modernidade esbateu e fragilizou. Deste novo modelo emergiu o grupo dos que beneficiam de proteção social generosa, complementada, sempre que necessário, por seguros privados, por oposição aos que dependem do Estado para garantir níveis básicos de sobrevivência.

Neste contexto, as reformas da proteção social têm aumentado a escalada das desigualdades e a divisão da sociedade entre os incluídos e os excluídos do sistema. Para agravar toda a situação, em 2007 o mundo mergulhou numa grave crise, cujas ramificações vão muito para além da recessão económica e aumento do desemprego, a tal ponto que se torna difícil antever o seu impacto no percurso dos sistemas bismarckianos.

As reformas até agora instituídas, fruto de constrangimentos financeiros e orçamentais dos Estados, têm fomentado o processo “remercantilizador” da proteção social. Isto significa que, cada vez mais, o exercício de uma atividade profissional estável e duradoura é condição determinante para aceder a bens e serviços, em prejuízo daqueles que a não têm, pelo simples facto de não apresentarem carreira contributiva.

Paralelamente assiste-se a uma *desfamiliarização* dos cuidados por tradição pertencentes à esfera familiar, ou seja a uma transferência das responsabilidades da família para terceiros capazes de apoiar na prestação do apoio aos seus dependentes. Registe-se que o risco associado ao aumento da esperança média de vida na Europa, sobretudo o aumento do número de idosos com mais de 85 anos, tem ditado o aparecimento de seguros e prestações para lhe fazer frente.

Tabela 2 - Síntese do regime continental corporativista

Regime Continental Corporativista (Alemanha, França, Bélgica, Áustria, Países Baixos)		
Dimensões Típicas/Principais Características	Objetivo: Manutenção de rendimentos	
	Financiamento: Contribuições do trabalho	
	Trabalho: Dualidade entre trabalhadores estáveis e precários	
	Estado/Instituições: Recurso a instituições privadas para apoio social aos cidadãos	
	Políticas Sociais/Proteção Social	Mecanismos bismarckianos de seguros públicos obrigatórios
		Prestações sociais sob alçada de fundos coletivos de seguro social obrigatório
		O Estado assegura pagamento de prestações mínimas de sobrevivência
		Regimes de proteção associado ao estatuto profissional (Maior proteção social para funcionários públicos)
		Valorização da carreira contributiva
		Prestações focalizadas para quem não tem rendimentos, sujeitas à verificação da condição de recursos
		Excessivo peso das despesas com pensões
		O papel da mulher centra-se na vida doméstica, cuidado dos filhos e dependentes
		O homem assume especial importância no seio da família enquanto provedor do sustento
Riscos Sociais Associados/Novos Riscos Sociais	Aumento da desigualdade entre classes sociais	
	Sistema dualista/Favorecimento da classe trabalhadora em detrimento dos excluídos do trabalho	
	Apoios sociais fragmentados e diferenciados em função da categoria profissional	
	Elevadas taxas de desemprego	
	Elevados encargos sociais com o trabalho	
	Peso excessivo das pensões no contexto das prestações sociais	
	Aumento do processo "remercantilizador" da proteção social	
	Desfamiliarização dos cuidados por tradição pertencentes à família	
Estratégias de Enfrentamento em Contexto de Crise	Implementação de medidas tendentes à estabilização / diminuição das despesas sociais	
	Desenvolvimento de políticas sociais dirigidas a grupos específicos (deficiência e dependência)	
	Implementação de medidas de apoio para quem não tem carreira contributiva (RMI França, Pensão Mínima Alemanha)	
	Privatização de algumas áreas da proteção social e do desemprego	
	Introdução da comparticipação financeira do utente nas despesas de saúde	

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Moreno (2012).

2.1.2 Regime Anglo-Saxónico Liberal - Características, percursos e reformas

Este regime, integrante de países como Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Reino Unido, Irlanda, Austrália e Nova Zelândia, iniciou a sua ação assente no princípio da universalidade dos direitos, embora com pouca expressividade. A condição de recursos validava ou não o acesso aos apoios sociais, cujo financiamento provinha dos impostos gerais. No entanto, a imposição, cada vez maior, do sistema liberalista numa economia de mercado crescentemente global, alimentando-se da insegurança no trabalho, flexibilidade e desregulação laboral, acabou por evidenciar as vulnerabilidades deste sistema de proteção social, condição determinante para a transferência de responsabilidades do Estado para o domínio privado. Este setor e o mercado são os principais provedores da proteção social, reservando aos cidadãos excluídos do mercado de trabalho apoio social residual, pouco generoso e de fraca cobertura e, ainda assim, condicionado à comprovação de recursos. Estas características rotulam este

sistema como o pior entre todos os outros regimes,⁴⁰ sobretudo da Europa. Com efeito, a condição de cidadão não é garante de direitos sociais universais, pois o acesso às políticas sociais está estreitamente vinculado ao mercado,⁴¹ o qual assume maior relevância face ao papel do Estado, entidade fortemente preocupada com o controle dos défices públicos, reduzindo consequentemente a sua intervenção no domínio da proteção social.

Quando se avalia individualmente cada um dos países do regime liberal,⁴² para além da existência de semelhanças, como a configuração original nas relações entre Estado, mercado e família, encontram-se também particularidades relacionadas com a conceção dos programas sociais, seu financiamento e distribuição das prestações, com reflexos igualmente distintos nos resultados, visíveis nos níveis de igualdade⁴³ e eficácia alcançados.

As variabilidades encontradas alicerçam-se em fatores históricos, sociais e políticos de cada um dos países, designadamente a forma como os Governos se organizam, a importância atribuída às relações sociais, os nacionalismos internos, a força e o poder dos grupos de interesse na definição e comando das políticas sociais, a religião predominante, o sistema político vigente, a reação das instituições em momentos chave do desenvolvimento de cada país, entre outras condições que fundamentam os diferentes caminhos percorridos em direção às reformas.

⁴⁰ Nestes países, a percentagem de despesa social é baixa quando comparada com os países social-democratas e continentais, favorecendo a desigualdade social.

⁴¹ Num Estado liberal, a dependência do trabalhador relativamente ao mercado é significativamente acentuada. Porém, constata-se discrepâncias na forma como os regimes liberais tratam os problemas decorrentes da exclusão do mercado, variando a proteção social entre programas de apoio mediante a comprovação de recursos para os mais carenciados e seguros privados para a classe média.

⁴² Importa sublinhar que compreender a configuração das políticas sociais dos países liberais implica descer às suas bases normativas e ideológicas, onde por vezes se cruzam diferentes conceitos do papel do Estado e mercado na organização social. De forma genérica, o liberalismo é a base da política social de todos os países. Não obstante, o regime liberal associa liberalismo clássico ou *laissez-faire* à tradição social liberal ou coletivista, representada por pensadores como Keynes, Beveridge e Galbraith, enquanto duas formas distintas de ideologia e prática política (Mishra, 1994). Notação de Colino e Del Pino (2013). Distinguir os diferentes tipos de liberalismo é condição relevante para compreender a política e a ideologia do Estado de Bem-estar dos países de língua inglesa. Assim, Colino e Del Pino (2013) mencionam as três etapas do desenvolvimento do liberalismo identificadas por O'Connor *et al.* (1999), designadamente o *liberalismo clássico*, *liberalismo social* e o *neoliberalismo*. Outros autores referem ainda uma quarta etapa, o *liberalismo inclusivo*, enquanto adaptação do *neoliberalismo* aos desafios encontrados.

Mishra (1994) e O'Connor *et al.* (1999), igualmente notados por Colino e Del Pino (2013), evidenciam que se o *liberalismo clássico* procurava salvaguardar o mercado e as liberdades negativas, o *liberalismo social* desenvolveria as liberdades positivas de oportunidade e desenvolvimento pessoal, numa clara alusão à cidadania social, enquanto direito fundamental. Por sua vez, o *neoliberalismo*, propagado rapidamente aos países de língua inglesa desde os anos setenta e oitenta, anulou a proteção social do tipo Keynesiano e implementou um Estado mínimo. Esta doutrina económica encara a política de proteção social como uma forma de incentivar os cidadãos a entrar no mercado de trabalho, pelo que, perante uma situação de desemprego, o valor das prestações deve ser baixo para evitar ou retrain a dependência das mesmas. A ideia da ativação que lhe está subjacente promoveu muitas reformas recentes nas prestações de desemprego nestes países. Por sua vez, a conjugação de uma intervenção mínima do Estado sobre a economia com o *conservadorismo social*, enquanto ideologia política que defende que o Governo e a sociedade devem estimular os valores tradicionais, promove o conceito do homem que sustenta a família e o casamento tradicional (Mahon, 2008) citado por Colino e Del Pino (2013). Os mesmos autores realçam que o *liberalismo inclusivo* se distancia do *neoliberalismo* e está ligado à designada *terceira via*, às políticas de *New Labour* britânico e ao chamado *Estado de investimento social*. Ele representa um meio-termo entre um Estado altamente interventivo (socialismo) e um Estado mínimo (liberalismo). A transferência de rendimentos perde protagonismo em favor do investimento no capital humano, sendo o Estado de Bem-estar substituído por um *Estado de investimento social* (Guiddens, 1998), referenciado por Colino e Del Pino (2013). Para esta conceção, a segurança já não traduz proteção contra as crises do mercado, mas antes a capacidade de adaptação a elas. Paradoxalmente, a globalização, pela sua complexidade e abrangência, exige, cada vez mais, uma inequívoca intervenção do Estado.

⁴³ A título de exemplo destaca-se o Reino Unido e Canadá com um sistema de assistência médica universal.

Para Colino e Del Pino (2013), o sistema de proteção social dos EUA, assente na provisão privada, terá sofrido a influência da opinião pública norte-americana, cuja preferência oscila entre programas sociais e um Estado mínimo. Esta falta de consenso impulsionou o Estado a recorrer a instituições não estatais e a entidades sem fins lucrativos para o substituir no apoio social aos cidadãos, escamoteando a sua função protetora e defensora.

O início do Estado de Bem-estar nos EUA está sinalizado no contexto da Grande Depressão e o *New Deal*,⁴⁴ com uma nítida separação entre o regime de seguro social e os programas de assistência pública, onde se inclui a criação de dois planos de seguro social para proteger riscos relacionados com a velhice e desemprego. Um segundo período do desenvolvimento da proteção social ficou marcado pela expansão de programas da Segurança Social, de tal modo que em 1965 foi implementado o *Medicare* e *Medicaid*, enquanto assistência médica à população com mais de 65 anos, independentemente dos seus rendimentos, a par da garantia de assistência médica aos cidadãos com baixos recursos, respetivamente. Foram igualmente instituídas outras formas de apoio aos mais vulneráveis e medidas para estimular o emprego, neste último caso para evitar a dependência dos apoios sociais.

Por sua vez, o Estado de Bem-estar britânico nasceu sob a alçada do Governo liberal de 1905-1915, com a introdução de algumas medidas dirigidas, em exclusivo, aos cidadãos pobres, onde se incluem as pensões de velhice, seguro nacional de saúde e alimentação gratuita nos estabelecimentos de ensino. Não obstante, o grande impulso das reformas britânicas ocorreu depois da II Guerra Mundial, sob a influência do designado relatório Beveridge de 1942, expresso na educação gratuita até aos 15 anos, criação do Serviço Nacional de Saúde (NHS) gratuito, compromisso do Governo com o pleno emprego, entre outras prestações de igual valor e significado para os cidadãos.

No Canadá, a política social iniciou na tradição britânica das Leis dos Pobres no início do século XX, sob competência dos Governos municipais e provinciais. Posteriormente, já debaixo do domínio do Governo federal, assinala-se o aparecimento de uma pensão de velhice sujeita à verificação da condição de recursos em 1927. Contudo, a introdução de políticas sociais de maior relevo foi impulsionada pela Grande Depressão e II Guerra Mundial, com a concretização gradual de algumas propostas constantes do relatório *Marsh*, o equivalente Canadense do relatório Beveridge.⁴⁵ Destaca-se o ano de 1944 com a implementação do subsídio familiar, apoiado em recursos universalistas de montante fixo reduzido, o compromisso, por parte do poder, de manutenção de um nível elevado de emprego, o atendimento hospitalar universal em 1958 e a criação de um seguro universal de assistência na saúde em 1965, que configurou uma das particularidades emblemáticas do sistema de Bem-estar do Canadá.

A Austrália e a Nova Zelândia também se fizeram representar no palco da proteção social com a implementação de sistemas de proteção social e pensões, mediante a comprovação prévia de recursos.

⁴⁴ Nome atribuído a um conjunto de programas desenvolvidos nos Estados Unidos no período compreendido entre 1933 e 1937 com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana. Registe-se que na década de 1930 os Estados Unidos, além de outros países, viveram uma situação muito difícil (Grande Depressão da economia) traduzida em elevados níveis de desemprego e pobreza, queda do Produto Interno Bruto e fraca produtividade do país.

⁴⁵ O Plano Beveridge, idealizado por William Henry Beveridge, é considerado o promotor do plano da assistência social moderna. Os cidadãos em idade ativa deveriam entregar uma contribuição ao Estado para que este financiasse, sempre que necessário, situações de doença, desemprego, reformas, ou outras situações de carência. Na verdade, as contribuições dos cidadãos serviriam para financiar os subsídios facultados pelo Estado.

Como já se referiu, a II Guerra Mundial constituiu um marco expressivo do aparecimento dos sistemas de proteção social. À data, estes desenvolveram-se em torno de três eixos fundamentais, nomeadamente uma assistência residual que implicava a comprovação de recursos para os mais carenciados, o modelo que privilegiava o percurso profissional do indivíduo e, ainda, o modelo de cidadania universal baseado em apoios económicos de montante fixo e regular. Na verdade, países do regime liberal como EUA, Reino Unido ou Canadá exibem um conjunto heterogéneo de programas resultantes dos três eixos de intervenção social referidos, implementados de forma isolada ou combinada.

Na época do auge capitalista industrial, as políticas sociais dos países liberais conseguiram acautelar grande parte dos interesses dos trabalhadores em termos de proteção social. Todavia, a partir de meados dos anos setenta, esta tendência sofreu um revés com a desindustrialização e o desenvolvimento de um capitalismo pós-industrial, com consequências nefastas ao nível do aumento da desproteção, desigualdade e dualização entre os cidadãos integrados profissionalmente, com proteção social privada, e os excluídos do mercado de trabalho, sujeitos a apoios sociais residuais, de baixos montantes, dependentes da condição de recursos. Assim, os últimos anos ficam marcados pelo aumento da insegurança económica resultante da diminuição da proteção social e disparidade na distribuição dos rendimentos, agudizando as desigualdades sociais.

No Reino Unido, a crise petrolífera de 1973 despoletou o reforço do sistema de proteção social como contrapartida ao apoio dos sindicatos na moderação dos salários, em nome da competitividade económica. Contudo, esta reação do Governo não recolheu os resultados esperados e os cortes acabaram por se concretizar. A degradação da economia e a situação socioeconómica decorrente evidenciaram a necessidade de reformas neste conjunto de países.

Os Governos conservadores de Thatcher (1979-1990) e Major (1990-1997) diminuíram o tamanho do Estado em geral, invocando que a despesa social entravava a competitividade da economia e promovia uma *cultura de dependência*. Esta constatação presidiu à introdução de mudanças significativas no sistema de proteção social britânico, cujas manifestações passaram pelo crescimento do setor privado e cortes nas prestações de desemprego. Os cidadãos tornaram-se mais dependentes do mercado e foram incentivados a financiar a sua própria proteção social. Acresce que o Estado recorreu à externalização de serviços, através de prestadores privados ou organizações do terceiro setor para provisão da proteção social, acreditando numa maior eficiência, situação reclamada pela apelidada Nova Gestão Pública.⁴⁶

A extensão deste modelo a todas as áreas da política, incluindo a social, acionou mecanismos como a descentralização, flexibilização, desregulação e criação de mercados de serviços públicos, especialmente na área da educação e saúde.⁴⁷

⁴⁶ Os modelos de gestão pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, frequentemente associados às mudanças no conceito e ideologia do Estado, mais ou menos intervencionistas. Nos últimos anos tem-se assistido a uma dura ofensiva contra o modelo de gestão pública associado ao *Welfare State*, considerado ineficiente, lento e burocrático, na hora de responder aos problemas dos cidadãos. É igualmente visto como um entrave ao desenvolvimento, crescimento e competitividade das economias. A Nova Gestão Pública apresenta-se como uma alternativa capaz de promover a competitividade entre fornecedores de bens e serviços públicos, tendo em vista a melhoria do serviço para o cidadão, o aumento da eficiência e a flexibilização da gestão. Para tal, a Nova Gestão Pública convoca todos os interventores a ser parte integrante de um Estado que se deseja menos intervencionista, sem prejuízo do controlo sobre funções determinantes da vida social e económica.

⁴⁷ O facto de não se conseguir a privatização do Sistema Nacional de Saúde, tal como parecia estar na mira dos Governos conservadores, foi entendido como um fracasso face à popularidade que este sistema de cobertura universal detinha junto dos cidadãos e que serviu de modelo aos países escandinavos ou sistema espanhol.

Em 1997, decorridos aproximadamente vinte anos de prevalência conservadora, Blair chegou ao poder e desenvolveu a terceira via, uma solução intermédia entre os que acreditavam que o mercado resolveria todos os problemas económicos e os que não abdicavam da provisão pública de bens e serviços, numa equação mista de princípios e orientações programáticas das doutrinas de esquerda e de direita. Neste sentido, a intervenção estatal não deveria ser máxima como no socialismo, nem mínima como no liberalismo.

As parcerias público-privadas foram uma realidade durante o mandato dos Governos trabalhistas, bem como a introdução das designadas políticas de ativação, baseadas na ideia de que a melhor forma de prevenir a pobreza é ter um emprego. Os programas chamados de *New Deal* adotaram um conceito de desempregado de tal forma amplo que abrangia pessoas que antes não eram consideradas população ativa, nomeadamente as famílias monoparentais e pessoas portadoras de deficiência. Assim, tendo em vista a integração dos desempregados no mercado de trabalho estreitaram-se os critérios de acesso às prestações e apoios sociais, impondo-se aos cidadãos a participação ativa em programas de formação ou procura de emprego. Paralelamente, criaram-se outros incentivos para os trabalhadores mal remunerados.

No Reino Unido, em 1986, assistiu-se a um aumento valorizável da contratação das pensões privadas, fruto da sua promoção por parte do Governo e da diminuição crescente das pensões públicas, sobretudo quando se estabelece uma comparação com países como a Alemanha. Atualmente, face à obrigação de contratação de uma pensão complementar, aproximadamente 65% da população dispõe de uma pensão privada, seja vinculada à sua fonte empregadora ou uma entidade financeira (Colino e Del Pino: 2013).

Outra medida que nos últimos anos tem vindo a ser implementada é o atraso na idade da reforma e o aumento dos anos de contribuições indispensáveis para receber a pensão na totalidade. Paralelamente, introduziram-se incentivos para que os reformados possam continuar a trabalhar, medidas igualmente promovidas nos EUA.

Tal como no Reino Unido, a situação da economia dos EUA, depois da crise dos anos setenta, proporcionou a chegada ao poder do Governo conservador de Ronald Reagan. No entanto, a proteção social ao nível das reformas, do subsídio de desemprego e saúde mantiveram-se nos mesmos padrões até então em vigor. Ressalva-se que o mesmo não aconteceu com os programas assistenciais, pois os apoios concedidos ao longo de vários anos, nomeadamente os vale-refeição, assistência médica para os mais desfavorecidos, conhecido como programa da *Gran Sociedad*, foram os primeiros a ser cortados nos anos oitenta. No início de 1990 os programas de apoio à família e filhos dependentes tornaram-se de tal modo impopulares que deixaram de ser financeiramente atualizados (por referência do valor da inflação em vigor), para rapidamente ser suprimidos.

Em matéria de responsabilidade individual (do trabalhador), Bill Clinton, no seu primeiro mandato, aprovou a *Lei de reconciliação de responsabilidade pessoal e a oportunidade laboral* que traduzia o pensamento dos que encaravam a pobreza como dependência e indolência dos mais vulneráveis, em oposição aos que relacionavam a pobreza aos empregos precários e à desigualdade de oportunidades. Com a chegada do conservador Bush ao poder, em 2001, apesar do reforço desta visão ideológica, cresceu o peso dos serviços sociais com o apoio às crianças,

capacitação laboral, educação de adultos, saúde mental e apoio a toxicodependentes, a par do envolvimento das organizações religiosas na participação ativa neste tipo de programas, promovidos pelo Governo.

Contrariamente a outros países desenvolvidos, os EUA não disponibilizaram um sistema de saúde universal, ficando este reservado aos indivíduos maiores de 65 anos e população desprovida de recursos, como referido anteriormente. Os restantes cidadãos garantem a sua assistência médica através da sua entidade empregadora ou seguros privados⁴⁸ ou, em alternativa, asseguram o pagamento integral das despesas. Todavia, o elevado custo desses mesmos seguros retrai a sua subscrição por parte dos interessados, fazendo com que cerca de 47 milhões de pessoas não beneficiem de qualquer cobertura médica.⁴⁹ Este facto tem fomentado o discurso sobre a necessidade de reformar o sistema de saúde. Porém, os interesses particulares (companhias de seguros, profissionais do setor, entre outros) têm limitado o alcance da intervenção do Estado e constituído entraves à sua concretização. A baixa ambição da reforma empreendida pelo presidente Obama, *Obamacare*, reside precisamente nos aspetos focalizados. Efetivamente há uma longa tradição de mecanismos privados de proteção social que importa debelar, em nome da igualdade social, impondo-se, contudo, a superação de muitos e difíceis obstáculos.

Em síntese, nos países anglo-saxónicos as reformas implementadas no domínio da proteção social perderam protagonismo face à abrangência de riscos já cobertos nos países desenvolvidos e porque não foram capazes de devolver os resultados esperados em matéria de justiça social, pela inércia demonstrada face à consolidação de processos de dualização social. Registam-se os programas de luta contra a pobreza no Reino Unido e EUA e, ainda, a tentativa de reforma da saúde do presidente Obama neste último país. Porém, certas medidas vieram sobretudo colmatar falhas de um sistema que quando comparado com outros países desenvolvidos ficava muito aquém.

No que diz respeito às pensões, o Reino Unido e EUA mostram que os cidadãos podem confiar cada vez menos nos planos de pensões assegurados pelos empregadores, enquanto as pensões públicas são cada vez menos generosas e difíceis de atingir, ficando, deste modo, expressos os constrangimentos associados às abordagens liberais de proteção social construídas a partir da voluntariedade. Na verdade, se um trabalhador estável for despedido pode contar com condições vantajosas resultantes dos acordos privados estabelecidos com a entidade empregadora. Em oposição, um trabalhador precário, perante uma situação de despedimento, contará somente com apoios residuais, estigmatizantes e que o envolvem num labirinto de pobreza de difícil saída.

Muito embora, mais recentemente, se defendam novas conceções de política de proteção social que tendem a abandonar a transferência de rendimentos e a preocupação atendível às condições de pobreza a favor do *investimento social* perduram, porém, muitos desafios nestes países que urge resolver, tais como a redistribuição da riqueza, as elevadas taxas de pobreza e a desigualdade de rendimentos.

⁴⁸ Nos EUA grande parte da população obtém assistência médica através de seguros privados disponibilizados pela entidade empregadora, enquanto prestação complementar. Em contrapartida, o Estado dispensa os empregadores de determinadas contribuições.

⁴⁹ Acresce que metade das falências declaradas pelas famílias têm sido originadas por despesas nessa área.

Tabela 3 - Síntese do regime anglo-saxónico liberal

Regime Anglo-Saxónico Liberal (EUA, Canadá, Reino Unido, Irlanda, Austrália e Nova Zelândia)	
Dimensões Típicas/Principais Características	Objetivo: Capacitar os cidadãos
	Financiamento: Impostos
	Trabalho: Desregulação do mercado de trabalho
	Estado/Instituições: Recurso a instituições não estatais e entidades sem fins lucrativos para apoio social aos cidadãos (EUA)
	Políticas Sociais/Proteção Social
	Ação inicial baseada na universalidade de direitos (pouco expressivos)
	Setor privado e mercado são os principais provedores de proteção social
	Acesso às políticas sociais fortemente vinculado ao mercado
	Apoio social de fraca cobertura e generosidade para os excluídos do mercado de trabalho
	Prestações sociais de baixos montantes, sujeitos à verificação da condição de recursos
	Pensões públicas cada vez menos generosas e difíceis de atingir (Reino Unido e EUA)
	Sistema de saúde universal (Reino Unido e Canadá)
	Forte tradição de mecanismos privados de proteção social (EUA)
	Importância do setor privado nas pensões/Promoção de seguros privados
	A preocupação central tem sido aliviar a pobreza
Riscos Sociais Associados/Novos Riscos Sociais	Aumento da insegurança económica pela diminuição da proteção social
	Aumento das desigualdades sociais devido à disparidade dos rendimentos
	Sistema dualista (Favorecimento da classe trabalhadora em detrimento dos inativos)
	Trabalhadores pouco qualificados e baixos salários
	Elevadas taxas de pobreza
	Fragmentação do mercado de trabalho
	Risco de estigmatização dos cidadãos que recorrem a apoios estatais
Estratégias de Enfrentamento em Contexto de Crise	Moderação salarial em prol da competitividade económica
	Flexibilidade salarial/Desregulação do mercado laboral
	Desenvolvimento de políticas de contenção de custos (Redução de programas sociais/Erosão do valor das prestações)
	Estrangulamento dos critérios de acesso aos apoios sociais (Forma de incentivar a integração no mercado de trabalho) (Reino Unido)
	Diminuição do valor da pensão pública e incentivo à contratação de pensões privadas
	Atraso da idade de acesso à reforma /Aumento dos anos de contribuições (Reino Unido e EUA)
	Introdução de políticas ativas de emprego/inserção (Reino Unido)
	Externalização de serviços através de prestadores privados/ terceiro setor (Reino Unido)
	Criação de incentivos para trabalhadores mal remunerados (Reino Unido)

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Moreno (2012).

2.1.3 Regime Nórdico Social-Democrata ou Escandinavo – Características, percursos e reformas

Trata-se de um regime que promove a provisão pública em detrimento das transferências monetárias para os cidadãos. A proteção social, financiada pelos impostos gerais, é generosa, universal e promotora da igualdade social. O emprego é uma questão central, com consequências ao nível da redução da dependência familiar. Comparativamente a outras democracias industriais avançadas, a diferença salarial é menor. A intervenção pública é validada pela igualdade de acesso às oportunidades, num tecido social maioritariamente composto pela classe média.⁵⁰

⁵⁰ De acordo com Moreno *et al.* (2014: 48): “El régimen de bienestar social democrata ha gozado siempre de la reputación de ser igualitario, promover un elevado grado de movilidad social, garantizar la igualdad de género y mantener bajos niveles de desempleo”.

Este modelo de proteção social, presente em países como Dinamarca, Suécia, Finlândia, Noruega e, com menor incidência, na Islândia, quando confrontado com outros constitui uma referência pela existência de prestações sociais concebidas como um direito de cidadania, cuja generosidade não impediu o crescimento económico. Tratando-se de um modelo baseado no princípio da cidadania ou residência legal, desenvolveu-se com o objetivo de apoiar todos os cidadãos independentemente da sua condição socioeconómica, corrigindo e esbatendo os níveis de desigualdade, alcançando efeitos redistributivos, pleno emprego e crescimento económico, sobretudo quando comparado com políticas de outros países dirigidas em exclusivo aos mais carenciados, não obstante o elevado nível de despesas sociais e impostos.

Este tipo de regime é ainda identificado pela sua generosidade para com o setor feminino, dada a existência precoce de legislação relacionada com a igualdade do género, demarcando-se também dos outros países a este nível. A emancipação da mulher é favorecida pelos serviços de apoio às crianças e é identificada como uma grande conquista da política nórdica.

Este modelo distingue-se claramente do modelo liberal, cuja ação visa a garantia de um mínimo de recursos para os mais pobres ou do modelo continental que privilegia a manutenção da segurança perante a perda de trabalho por doença, invalidez, desemprego ou, simplesmente, por velhice. Com efeito, a generosidade e qualidade das suas prestações sociais, suportadas pelo orçamento de Estado, estabelecem a diferença relativamente às políticas seletivas do modelo liberal ou políticas sociais do modelo continental. O carácter universal, o padrão excecional de serviços e prestações públicas em presença promovem um maior grau de desmercantilização, ou seja tornam o cidadão mais independente do mercado de trabalho, embora se deva dizer que as prestações sociais disponibilizadas não constituem alternativa ao trabalho.

À semelhança de outros países, o desenvolvimento da proteção social nos países nórdicos ou escandinavos é o resultado do processo de modernização, ou seja a industrialização, mobilização da classe trabalhadora e prosperidade económica. Todavia, importa assinalar que este modelo beneficiou da sua homogeneidade cultural e reduzida dimensão geográfica dos seus Estados.

A economia cresceu até meados dos anos noventa, proporcionando bons níveis de emprego, condição indispensável para manter o equilíbrio dos Estados de Bem-estar. De igual modo, o desenvolvimento económico permitiu manter a estabilidade das despesas sociais simultaneamente à implementação de reformas valorizáveis das políticas sociais e do mercado de trabalho. Porém, este quadro de estabilidade foi questionado pelos efeitos da globalização, cuja conjuntura económica dos mercados ditou mudanças graduais ao nível do Estado de Bem-estar destes países nos últimos anos. Efetivamente, as suas políticas sociais caracterizadas pela generosidade e universalidade, associadas à pequena e média dimensão das suas empresas, dirigidas a produtos capazes de satisfazer determinadas áreas de mercado, expunham a sua vulnerabilidade e suscetibilidade à mudança. À semelhança de outros sistemas de proteção social, também a social-democracia se debate com problemas de cariz social, tais como o aumento das famílias monoparentais e divórcios. A imigração, problema de ordem demográfica em ascensão nas últimas décadas, alterou o padrão cultural destes países, pela mistura de valores no que diz respeito ao género e à família. Por outro lado, a baixa taxa de emprego destes grupos conduziu a um incremento das desigualdades sociais, pelo que este modelo tem vindo a sofrer adaptações internas e externas, ao longo dos últimos tempos, tal como tem acontecido noutros tipos de Estado de Bem-estar. No entanto, nem todos os países do grupo foram afetados da mesma forma, pois enquanto a Finlândia e a Suécia defrontaram grandes dificuldades ao nível

dos seus orçamentos, a Noruega, graças às receitas provenientes do gás e petróleo, viram amortecidos esses efeitos.

Moreno *et al.* (2014: 48) destacam: “Sin embargo, a partir de los primeros años de la década de los 1990, comenzaron a extenderse las críticas sobre la difícil sostenibilidad económica de niveles tan generosos de protección social, la falta de eficiencia económica que obstaculizaba la competitividad de la economía en el contexto de la globalización, los elevados niveles de impuestos que los ciudadanos soportan, e incluso el excesivo poder del Estado frente a la capacidad de decisión de los ciudadanos en relación con la elección de servicios como los educativos o sanitarios”.

Esta argumentação tem servido de rampa de lançamento para as reformas operadas nas últimas décadas, com consequências ao nível de aspetos marcantes deste modelo de Bem-estar. Neste contexto, ultimamente, as políticas sociais e a intervenção estatal sofreram o impacto das alterações no modelo de emprego. A transversalidade dos problemas causados pela passagem de uma sociedade industrial (manufatura) para a pós-industrial (economia de serviços) e suas consequências não deixaram à margem a Escandinávia. Problemas como o abrandamento do crescimento económico e o aumento do desemprego atribuíram um novo rosto a este sistema, tendo o Estado keynesiano dado lugar a um *workfare State* (Estado capitalista).⁵¹ Se no primeiro caso a intervenção estatal favorecia a procura, no segundo pendia para o lado da oferta.

Se durante a Idade de Ouro a segurança e a criação de emprego público foram fundamentais, a base principal das novas políticas de emprego reside na integração no mercado de trabalho. Este objetivo é estruturado a partir do investimento em programas de formação destinados aos trabalhadores a fim de adequar a oferta à procura. O modelo dinamarquês constituiu uma referência para os países da OCDE. A ativação do emprego justifica-se, no caso vertente, como um direito a receber formação e com a contrapartida de aceitar um trabalho ajustado às suas qualificações. Os direitos e deveres são subscritos num acordo assinado pelo desempregado e agência de emprego. Contudo, os programas de ativação de emprego foram sofrendo alterações e ajustes ao longo do tempo.

No que diz respeito ao sistema de pensões, na Idade de Ouro do Estado de Bem-estar, todos os países nórdicos conceberam uma pensão de reforma universal, suportada pelos impostos, independente de contribuições anteriores, à qual acediam os cidadãos na idade legal de reforma. Não obstante este primeiro patamar, as reformas das pensões seguiram direções distintas, apesar de que todos os países introduziram mudanças ao nível do universalismo, de tal modo que na Dinamarca, Suécia e Finlândia, a pensão básica deixou de ser um direito de todos os aposentados. Na Suécia, a pensão só é recebida por quem não excede determinado escalão de rendimentos. Assim, esta pensão passa a depender da verificação da condição de recursos. Outra tendência observada foi a de vincular o valor da pensão às contribuições anteriores, com variações ao nível dos anos contemplados na fórmula de cálculo das mesmas.

⁵¹ O *Workfare State* enaltece as políticas ativas de emprego, em detrimento das que promovem o desemprego, de que são exemplo os apoios económicos. Neste sentido, os indivíduos devem ser alvo de formação para se qualificarem para o trabalho e poderem estar aptos a integrar a sociedade do conhecimento. A Dinamarca, nos anos oitenta, foi a primeira a implementar estas políticas, tendo-se alargado a todos os Estados de Bem-estar escandinavos a partir da crise económica dos anos noventa, com grande expressividade e investimento em prol da integração dos desempregados no mercado de trabalho.

As pensões de capitalização foram introduzidas em quase todos os sistemas, cujos fundos são geridos por empresas privadas. No conjunto dos países escandinavos, a Dinamarca destaca-se pela criação de um sistema de pensões tripartido, nomeadamente a pensão universal, pensão de emprego e pensão privada. Atualmente, os planos profissionais de capitalização estabelecidos através de contratos coletivos têm vindo a retirar protagonismo à pensão universal que durante anos assumiu a posição principal. Contudo, permanece com montantes generosos. Embora o Governo pretendesse a sua generalização, a proposta não mereceu acolhimento por parte dos sindicatos que exigiam a cobertura de todos os trabalhadores e não apenas daqueles que beneficiavam das negociações coletivas. Não obstante, estes planos aumentaram e deram cobertura a 80% dos trabalhadores.

A singularidade deste modelo reside na posição que os serviços ocupam nos países escandinavos, cujo desenvolvimento está intimamente dependente de financiamento proveniente dos impostos, permitindo a expansão do setor público, com reflexos no seu papel de fornecedor de serviços e fonte empregadora, revelando este facto o alcance da administração estatal.⁵² A redução das desigualdades está relacionada com a existência de serviços sociais, educação e saúde de âmbito universal. A provisão pública e a qualidade dos serviços facilitaram o apoio aos grupos mais desfavorecidos.

Porém, está em jogo um novo modelo de gestão pública que pode pôr em causa as políticas universais e, em consequência, a igualdade. Tanto mais que no final da primeira década do século XXI questionaram-se os argumentos,⁵³ construídos com base em dados dos anos noventa, de que o Estado de Bem-estar nórdico mantinha os seus pilares básicos, tendo nascido outros contributos relativamente ao percurso desse modelo.

A crise económica⁵⁴ que afetou os países nórdicos nos anos noventa foi um teste considerado superado pela inexistência de alterações significativas ao modelo de proteção social, pois considerou-se que os cortes nas prestações sociais, sobretudo na Suécia e Finlândia, as reformas das pensões básicas na Dinamarca, Finlândia e Suécia ou, ainda, a abertura dos serviços públicos à iniciativa privada, não interferiram com a essência do regime social-democrata. Debateu-se que na origem da preservação do sistema estava o seu financiamento através dos impostos, o nível de generosidade e a disponibilização de uma proteção social universal. No entanto, aponta-se que futuramente a proteção social estará mais vinculada aos salários e que alguns serviços públicos sejam transferidos para o domínio privado. Kautto (2010) e Kvist e Greve (2011), mencionados por Lara (2013), salientam que o universalismo que caracteriza o Estado de Bem-estar nórdico sofreu alterações. Porém, continua a ser um modelo singular relativamente a outros.

No entanto, há alguma unanimidade de opiniões em favor da eventual convergência do modelo nórdico com outros sistemas de proteção social, em resultado da reorganização da intervenção do Estado. Todavia, apesar das reformas promovidas nas últimas décadas, o

⁵² Segundo Steinmo (2010), citado por Lara (2013: 109), “[...] en 1990, el número de trabajadores del sector público en Suecia era de 1.434.000, mientras que el sector industrial empleaba a 1.012.000, el de servicios a 375.000 y el agrícola a 167.000”.

⁵³ A partir da década de 90, a generosidade que caracterizava o sistema de proteção social deste regime começou a ser assombrada pela dúvida acerca da sua sustentabilidade financeira. Com efeito, as vozes de reação e da crítica, neste domínio, serviram de base às reformas desenvolvidas nas últimas décadas, cujo impacto tem esvaecido os traços mais marcantes deste sistema de proteção social.

⁵⁴ Essa crise financeira gerou grandes défices e problemas com a dívida pública. A partir desta fizeram-se reformas profundas, nomeadamente um enquadramento fiscal robusto. De certa forma, o percurso feito desde essa época preparou os países nórdicos para a atual crise.

propósito de redução das desigualdades não foi afetado, porquanto as suas prestações sociais, índices de desigualdade de rendimentos e pobreza, comparativamente a outros países da OCDE, revelam que estamos perante um modelo dos mais igualitários. Ainda assim, o futuro deste modelo é imprevisível e depende de diferentes variáveis. O que se conhece é a implementação gradativa de algumas políticas, nomeadamente a reforma das pensões suecas, cujos efeitos se virão a sentir. Também não deve ser ignorado que cresceram as diferenças entre os cidadãos com carreira contributiva longa e o inverso, fruto de percursos profissionais incertos, precários e mal remunerados, com consequências nefastas em termos contributivos. Existe ainda o grupo dos que sobrevivem com o apoio de programas universais. Esta dualidade tenderá a esbater a componente universal.

Em termos de síntese poder-se-á referir que foi revista a universalidade do modelo sobre algumas áreas da proteção social, tendo-se dificultado o acesso aos apoios sociais e reduzido os seus montantes. As pensões, de carácter universal, também não escaparam às alterações, pois a partir dos anos 90 na Dinamarca, Suécia e Finlândia a pensão básica universal passou a estar sujeita à comprovação de recursos. Por outro lado, os montantes das pensões passaram a ser mais dependentes das contribuições para o sistema, sem ignorar a introdução de mecanismos de capitalização regulados por entidades privadas. Paralelamente, a proteção social passou a estar cada vez mais vinculada à participação no mercado de trabalho, de tal modo que os indicadores mais recentes apontam uma tendência para a remercantilização dos direitos sociais, focalização de algumas das suas políticas e diminuição da generosidade das prestações, transformando o *Welfare State* em *Workfare State*.⁵⁵ Acresce o desenvolvimento da provisão privada da proteção social na Suécia e na Dinamarca, contrariamente à Noruega onde a provisão pública dos serviços de saúde permanece em destaque.

No que concerne à família, nos países integrantes deste regime, assistiu-se a um reforço das políticas promotoras da igualdade do género no sentido de permitir que um maior número de mulheres possa aceder ao mercado de trabalho, garantindo prestações monetárias para assegurar o cuidado dos descendentes.⁵⁶ Porém, esta questão tem gerado controvérsia na medida em que este tipo de apoio, distante do modelo de respostas sociais públicas, pode ter um efeito perverso traduzido no abandono do emprego por parte das mulheres para ficar com os filhos em casa, a seu cargo. Deste modo, o objetivo primeiro de promoção da igualdade do género e de aumento da competitividade seria assim comprometido.

Por fim, importa referir que apesar se ter verificado um aumento das desigualdades nos últimos anos o modelo não se distanciou do propósito redistributivo, comprovado pelos baixos níveis de desigualdade de rendimentos e de pobreza, comparativamente a outros países da OCDE, subsistindo as particularidades deste modelo. Na vertente da inserção social e laboral este regime é igualmente meritório, porquanto os destinatários das medidas contam com um conjunto de benefícios reveladores da preocupação que o sistema deposita neles, nomeadamente o acompanhamento personalizado na procura de emprego, programas de formação, possibilidade de troca de emprego mal remunerado por outro com melhores

⁵⁵ Algumas reformas centraram-se numa maior dinamização das políticas ativas de emprego já existentes, em especial na Suécia. No domínio do emprego, a Dinamarca constitui referência com a designada *flexisegurança*, enquanto medida que dá maior abertura às entidades empregadoras para contratar e despedir os trabalhadores, desde que estes beneficiem de proteção social.

⁵⁶ As políticas dirigidas às famílias e em especial o investimento em educação foram reforçadas nos últimos anos em todos os países deste regime.

condições, sem esquecer o apoio no cuidado aos descendentes. Apesar disso, algumas abordagens revelam que a sua imagem de marca, por relação aos anos noventa, está esbatida, não tanto pelas alterações pouco significativas das reformas, mas, sobretudo, pela acumulação delas.

Tabela 4 - Síntese do regime nórdico social-democrata ou escandinavo

Regime Nórdico Social-Democrata ou Escandinavo (Dinamarca, Suécia, Finlândia, Noruega e, com menor incidência, Islândia)			
Dimensões Típicas/Principais Características	Objetivo: Rede de Serviços Sociais		
	Financiamento: Impostos gerais		
	Trabalho: Elevada oferta de emprego público		
	Políticas Sociais/Proteção Social	Proteção social generosa, universal, promotora de igualdade social /Prestações sociais concebidas como um direito de cidadania	
		Bons serviços de apoio às crianças	
		Garantia de um mínimo de recursos para os mais carenciados	
		O Estado é um bom fornecedor de serviços e uma boa fonte empregadora	
		O pleno emprego é uma questão central	
		Reforço das políticas promotoras da igualdade do género (Facilitar acesso das mulheres ao mercado de trabalho)	
		Menor diferença salarial por relação a outras democracias industriais avançadas	
		Prevalência da classe média	
		Elevado nível de despesas sociais	
		Elevado nível de impostos	
Riscos Sociais Associados/Novos Riscos Sociais	Aumento das desigualdades sociais nos últimos anos		
	Aumento das taxas relativas de pobreza que afetam as mães solteiras, imigrantes, jovens e famílias com filhos (Suécia)		
	Tendência para a remercantilização dos direitos sociais, seletividade de algumas políticas		
	Diminuição da generosidade das prestações (Noruega)		
	Dificuldades de financiamento		
Estratégias de Enfrentamento em Contexto de Crise	Estrangulamento dos critérios de acesso aos apoios sociais e redução dos seus montantes		
	Acesso às políticas sociais cada vez mais vinculado ao mercado de trabalho		
	Introdução de mecanismos de capitalização nas pensões em quase todos os sistemas		
	O acesso à pensão básica universal passou a estar sujeito à verificação da condição de recursos (Dinamarca, Suécia, Finlândia)		
	Os montantes das pensões passaram a estar mais dependentes das contribuições para o sistema		
	Desenvolvimento da provisão privada (Suécia e Dinamarca)		
	Flexisegurança (Dinamarca)		
	Dinamização de políticas ativas de emprego		

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Moreno (2012).

2.1.4 Regime Mediterrâneo *Familista* – Caracterização, percursos e reformas

A Espanha, Grécia, Portugal e Itália configuram o grupo de países habitualmente incluídos neste modelo que vários autores advogam em transição. Este regime de proteção social caracteriza-se estruturalmente pelo papel desempenhado pela família⁵⁷ enquanto expoente máximo de solidariedade entre os seus membros expressa através da satisfação de necessidades básicas e suporte psicossocial, exercendo uma ação complementar ao Estado e aos serviços disponibilizados pelas organizações privadas, com ou sem fins lucrativos.

⁵⁷ Em todos os sistemas de proteção social a família desempenha um papel fulcral. Determinados autores advogam, porém, que enquanto o Norte da Europa Central e Setentrional são caracterizados por ligações familiares fracas, no Sul da Europa e bacia do Mediterrâneo há fortes laços familiares. De acordo com este ponto de vista, essas diferenças estão enraizadas na história e, de modo geral, não diminuem no momento atual. Alternativamente, à luz dos estudos empíricos mais recentes, outros autores corporativos notam que as mudanças sociais na Europa meridional podem estar a ser orientadas para um caminho onde a família perde o papel central no apoio aos seus membros.

Os países do Sul da Europa partilham com os países do regime continental a forma como os agregados familiares protegem e defendem os seus membros. Esta união familiar, o significado do casamento, a figura proeminente e paternalista da mulher e os vínculos intergeracionais conduziram os Governos a uma despreocupação relativamente ao apoio a disponibilizar à primeira estrutura base de uma sociedade, quer ao nível de prestações mínimas capazes de gerar segurança económica, quer ao nível dos serviços. Na verdade, a centralidade da instituição família no sistema de proteção social acabou por relegar para segundo plano a responsabilidade estatal neste domínio.

Estudos realizados têm reconhecido alguns aspetos transversais aos países do Sul da Europa,⁵⁸ designadamente as tendências sociodemográficas, especificidades institucionais, recursos políticos, modelos de políticas públicas, sistemas de valores, o significado da religião e ainda a partilha de Governos autoritários no século XX, aspeto igualmente identificado como experiência comum, especialmente entre Espanha e Portugal. Porém, nos últimos anos têm-se acentuado as diferenças entre os países deste regime, ainda assim nada comparável às dissemelhanças observadas nos países do regime continental.

A proteção social pública mediterrânea está dependente das contribuições para o sistema da Segurança Social efetuadas pelos trabalhadores e entidades patronais, cujo alcance, cobertura, montantes e duração das prestações depende da condição laboral. Não obstante, paralelamente existe um sistema universal que apoia todos os cidadãos ao nível de prestações e serviços, tais como educação, saúde, serviços sociais e pensões do regime não contributivo, acrescido de suporte a grupos específicos mediante a comprovação de recursos.

Estando os sistemas de proteção social mediterrâneos estreitamente vinculados ao exercício de uma atividade profissional, assiste-se a uma forte dualização entre os trabalhadores com contrato de trabalho efetivo, cujas prestações sociais, especialmente na Grécia, Portugal e Itália dependem da antiguidade e da categoria profissional exercida, e os trabalhadores precários, apelidados de *outsiders*. Este tipo de mão-de-obra respeita a jovens, mulheres e imigrantes com vínculos profissionais instáveis que oscilam entre contratos a termo, trabalho sazonal e estágios, entre outras formas de trabalho geradoras de grande incerteza e vulnerabilidade na presença de desemprego, morte de cônjuge, divórcio ou incapacidade para o exercício de atividade profissional, obrigando frequentemente os trabalhadores a recorrer a programas de apoio social estatal.⁵⁹ Por oposição, destacam-se os funcionários do Estado ou de empresas de grande dimensão, beneficiários de uma proteção social mais forte⁶⁰ e protetora.

⁵⁸ Santos e Ferreira (2001: 191) realçam: “Parece ser possível identificar, entre os países da Europa do Sul – Portugal, Espanha, Itália e Grécia – traços comuns e um percurso histórico semelhante: um desenvolvimento desigual do capitalismo marcado por polarizações Norte/Sul e mundo rural/mundo urbano, a existência de Estados débeis, com fracos recursos e legitimidade, pouca maturidade institucional e administrativa, uma forte tradição centralista e a presença de períodos ditatoriais longos, uma forte presença da Igreja Católica – e da Igreja Ortodoxa, no caso da Grécia –, com a manutenção, por parte do Estado, de uma função meramente supletiva e tutelar em algumas áreas sociais e, com exceção da Itália, uma adesão tardia ao seguro social obrigatório e depois à segurança social”.

⁵⁹ Perante uma situação de desemprego estes grupos vêem-se confrontados com a necessidade de proteção social. No entanto, o seu passado profissional precário e intermitente dá lugar a prestações insignificantes que frequentemente ficam aquém das suas necessidades.

⁶⁰ Este sistema de proteção social foi herdado das ideologias corporativistas que influenciaram a conceção das políticas públicas durante os períodos autoritários vividos antes e depois da II Guerra Mundial na Itália e restantes países mediterrâneos, respetivamente.

Neste contexto, a conjugação de mercados de trabalho dualizados com sistemas de proteção fragmentados converte-se numa dicotomia acentuada entre beneficiários bem protegidos e mal protegidos, perante diversas situações de risco. A esta realidade do Sul da Europa acresce a existência de programas de apoio social do sistema não contributivo dirigidos a grupos muito específicos, por norma descoordenados e fragmentados. Contudo, estas características não são obrigatoriamente sinónimo de fraco desenvolvimento das instituições que as promovem, mas estarão, muito provavelmente, relacionadas com o papel desempenhado pela família e lentidão das instituições estatais (Moreno e Marí-Klose: 2013).

O percurso dos países do Sul da Europa, nos anos de transição para o novo milénio, seguiu rumos muito distintos. Porém, é indiscutível que todos eles usufruíram dos momentos propícios da economia mundial na segunda metade dos anos noventa no século XX, embora com divergentes trajetórias económicas.⁶¹ De realçar a manutenção da prosperidade económica em Espanha e Grécia, fruto, é certo, de agentes externos benéficos (constituindo exemplo a descida das taxas de juro nominais) e apoios estruturais da comunidade europeia, respetivamente. Contrariamente, o crescimento económico em Itália e Portugal não só não aumentou como registou um enfraquecimento, sendo que este último país foi o mais afetado pelas pressões globais e recessão económica, com graves implicações no setor público. De igual modo, as economias mediterrâneas sofreram com o aparecimento dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e Sudáfrica) e com o alargamento da União Europeia aos países do Este Europeu, pela sua dificuldade em competir no mercado global, sobretudo a economia portuguesa.

Importa referir que a implantação de programas sociais foi obstaculizada pela existência de organizações hierarquizadas, obsoletas e clientelares, de que são exemplo os subsídios de invalidez ou familiares na Grécia e Itália. Por outro lado, estando os apoios económicos vinculados à comprovação da situação de carência económica impunha-se uma grande capacidade de análise e avaliação por parte de quem os concedia, ou seja dos funcionários ou responsáveis públicos. Em Portugal, a medida de política social Rendimento Mínimo Garantido, atual Rendimento Social de Inserção, é um bom exemplo dessa dificuldade avaliativa da situação de carência socioeconómica. Efetivamente, as estratégias de sobrevivência dos candidatos à medida, aliadas ao exercício de atividades profissionais, ainda que precárias, não declaradas, a par da correspondente fuga fiscal dificultam um processo de atribuição claro e justo.

Acresce evidenciar que a globalização e o processo de integração Europeia, enquanto fatores externos de influência, a par dos desafios internos provocados pela transformação das economias nacionais, estilos de vida e valores sociais dos cidadãos, estão a alterar os sistemas de proteção social dos países mediterrâneos. Os percursos de ajustamento institucional a estas pressões e desafios exibem uma grande variação, o que está a introduzir elementos de heterogeneidade novos num regime de Bem-estar que até à década de noventa se considerava harmonioso. Com efeito, a globalização e europeização proporcionaram aos países do Sul da Europa iguais oportunidades e limitações, divergindo contudo as estratégias encontradas para lhe fazer face. A utilização de instrumentos de controlo e avaliação globais sobre os mercados

⁶¹ Moreno e Marí-Klose (2013) identificam a segunda metade dos anos 1990 como época auspiciosa para os países do Sul da Europa, fruto da influência do desenvolvimento da economia mundial. Porém, os seus diferentes percursos económicos resultaram em crescimento para Espanha e Grécia e o inverso para Itália e Portugal, sendo este último país o mais prejudicado pela concorrência das economias dos países em franco desenvolvimento.

financeiros nacionais limitaram a capacidade de ação de muitos Governos na adoção de novos mecanismos de obtenção de recursos financeiros destinados, entre outros, a programas de redução das desigualdades sociais.

Perdeu-se, paulatinamente, a autonomia de controlo da estrutura financeira do Estado em detrimento do crescente monopólio das grandes agências financeiras que condicionam o valor do dinheiro que o Estado se sujeita a pagar para poder financiar a própria economia. É nesta teia de regulação que muitos Estados se vêm presos sem capacidade para a promoção de políticas que induzam ao investimento necessário, sem prejudicar o nível e o alcance das políticas sociais.

Por força da integração europeia, os países do Sul da Europa foram forçados a adotar uma política fiscal rígida no sentido de cumprir as determinações dos chamados critérios de convergência.⁶² Apesar disso, a adesão às reformas, exigentes de austeridade, divergiu de país para país. Destaca-se a este nível Itália, Espanha e Portugal com o desenvolvimento de ações para combater a despesa pública e reorganizar a proteção social. Sobressaem medidas tendentes à reestruturação de mecanismos de financiamento e sistema de pensões, neste último caso muito por influência da evolução demográfica nada positiva e, ainda, a retração das regalias das classes mais apoiadas, em detrimento da criação de uma teia de suporte para os mais desfavorecidos.

De relevar nesta análise que durante a década de noventa a transição dos países da Europa do Sul para uma economia pós-industrial foi marcada pela ascensão do emprego no setor dos serviços,⁶³ em prejuízo do emprego na indústria e agricultura. Analogamente assistiu-se a um aumento do emprego para as mulheres e para trabalhadores precários. Porém, as atividades profissionais precárias, desenvolvidas por estes grupos, acabaram por se refletir negativamente na sua vida. Com efeito, o casamento e o nascimento de filhos foram sendo adiados pela incerteza profissional vivida, sendo substituídos por relações de convivência informal.

Paralelamente às transformações das estruturas económicas e laborais surgiram mudanças ao nível sociodemográfico dignas de registo. O aumento do emprego feminino, motivado frequentemente pela necessidade de aumentar os rendimentos do agregado familiar, despoletou o aparecimento de novos problemas relacionados com a conciliação da vida profissional e familiar pois, tradicional e culturalmente, nos países mediterrâneos a mulher permanecia em casa, assumindo todas as tarefas associadas, incluindo o cuidado dos filhos.

Na sociedade pós-industrial, ambos elementos do casal exercem atividade profissional a tempo completo, abalando a estrutura familiar anterior. Este facto, leva os casais a transferir algumas responsabilidades parentais para a família alargada, reforçando, deste modo, o modelo assente na solidariedade familiar. É de salientar que o ingresso das mulheres no mercado de trabalho e a permanência neste até idades mais avançadas tem interferido negativamente na taxa de fecundidade. Como realçam Moreno e Marí-Klose (2013: 137): “[...] está disminuyendo rapidamente el número de «mater familias»”. Por outro lado, as famílias delegam em terceiros,

⁶² A União Monetária, em 1998, através dos critérios de convergência, recomendava aos países que não ultrapassassem 3% do défice público e 60% da dívida pública.

⁶³ Durante estes anos, a percentagem de trabalhadores no setor dos serviços ultrapassou a linha dos 50% nos quatro países.

por norma trabalhadores informais, o cuidado dos seus familiares dependentes. Simultaneamente cresce a procura de equipamentos sociais de apoio à infância.⁶⁴

Outro aspeto relacionado com as famílias e sua constituição é o casamento. Efetivamente, com exceção da Grécia, nos países da Europa do Sul a união de facto assume lugar de excelência. Em Espanha e Portugal a percentagem de casamentos também reduziu significativamente. Sublinha-se, ainda, o aumento da taxa de divórcios,⁶⁵ nascimentos fora do casamento e famílias monoparentais, dando lugar a estruturas familiares pouco sólidas e instáveis. Previsivelmente, a erosão da estrutura familiar provocada pelas alterações sociodemográficas põe em evidência a necessidade imperiosa de desenvolvimento de novas formas de proteção social perante a existência de novos riscos.

O aumento da esperança média de vida, aliado à diminuição da tradicional solidariedade familiar, representa um grave problema quando se pensa na inversão da atual pirâmide etária, nas necessidades apresentadas pelos grupos com idades mais avançadas e, em último, na vulnerabilidade social que lhes está associada. Neste contexto, os Novos Riscos Sociais que despontaram nos países mediterrâneos antes da década de noventa assumem grande preponderância pelo elevado número de cidadãos que vivenciam esses riscos e passam a fazer parte integrante do discurso da política social e do desenvolvimento de novas dinâmicas políticas. O designado *investimento social* é apontado como solução para fomentar o crescimento e competitividade, pilares indispensáveis à melhoria da cobertura dos Novos Riscos Sociais na Europa do Sul e à manutenção da coesão e equidade, denominador comum de base do Modelo Social Europeu. Os desafios deste modelo, as ideias e receitas para modernizar a provisão pública têm sido vertidas em diferentes diretivas e recomendações europeias, num claro apelo ao debate sobre as mesmas. No âmago deste prevalece o confronto entre o surgimento de Novos Riscos Sociais e os constrangimentos da proteção social existente.

O regresso ao poder dos Governos a favor do *Welfare*, depois de um grande período de governação da oposição, constitui um segundo fator essencial no surgimento dos discursos sobre os Novos Riscos Sociais. A social-democracia da Europa do Sul, na primeira década do novo milénio, chamou ao seu discurso a defesa do Estado de Bem-estar. Todavia, a sensibilidade e disponibilidade para operar reformas a este nível ganhou maior atenção com os Governos de esquerda. As medidas desenvolvidas implicaram uma despesa social adicional em domínios habitualmente descurados e não foram isentas de críticas. Na opinião de Moreno e Marí-Klose (2013: 140) “Sin embargo, también hay que reseñar que tal expansión há sido objeto de críticas por haberse desplegado sobre una base fiscal e institucional inadecuada, lo cual cuestiona su sostenibilidad en condiciones de mayor dificultad económica”.

Contudo, a crise económica e financeira de 2007⁶⁶ desencadeada nos Estados Unidos apareceu multifacetada, exibindo gradualmente as debilidades e vulnerabilidades de cada país, acabando por alterar a linha de evolução das políticas sociais, suprimindo algumas medidas e

⁶⁴ À exceção da Grécia, as crianças com idades compreendidas entre os 3 e 5 anos frequentam as creches e os jardins-de-infância numa proporção de 98% em Espanha, 97% em Itália e 79% em Portugal (Moreno e Marí-Klose: 2013).

⁶⁵ Em Espanha e Portugal, as taxas de divórcio situam-se entre as mais elevadas da Europa (Moreno e Marí-Klose: 2013).

⁶⁶ Soromenho-Marques (2014: 71) expõe: “A trajetória de insustentabilidade vinha-se desenhando mesmo antes da tempestade financeira que se avizinhava. Esta manifestou-se em três vagas. A primeira, do “*subprime*”, em 2007, não foi muito visível em Portugal pelo escasso grau de exposição da banca portuguesa a esta bolha imobiliária norte-americana e aos produtos derivados que lhe estavam associados. Já a segunda vaga, de recessão internacional, marcada pelo cataclismo da falência da Lehman Brothers, uma instituição do núcleo do Sistema Financeiro Global, atingiu parcialmente o sistema bancário, com os casos dos colapsos do BPN e do BPP em destaque. Contudo, o choque maior deu-se com a crise do euro, a terceira vaga, já em 2009”.

reduzindo outras de forma considerável. A dimensão, abrangência e expressão desta crise despertou especial interesse no mundo académico e político. A partir de então procuram-se afincadamente as suas causas no sentido de encontrar novos caminhos, novas soluções e formas de prevenção, sem, contudo, se vislumbrar o seu fim. Compreender a crise implica uma avaliação das particularidades culturais de cada país, designadamente o funcionamento das suas economias, o rendimento das suas instituições, os perfis dos seus gestores e os sistemas de valores em presença, por se considerarem elementos relevantes em todo o processo da crise.

Algumas causas vão sendo descritas no sentido de aportar algum contributo ao percurso assinalado, sendo desde logo invocada a incapacidade de desenvolvimento de áreas económicas especializadas, capazes de aumentar os níveis de competitividade dos países do mediterrâneo face às potências emergentes. Por outro lado, estes países não conseguiram conceber um tecido produtivo capaz de estimular a inovação e promover a criação de emprego de alta qualidade, facto que contribuiu para um desajuste entre expectativas de emprego da população, detentora de qualificações elevadas, e incapacidade das economias mediterrâneas de lhes dar resposta através de colocações ajustadas.⁶⁷

No sentido de combater os problemas das suas economias e sociedades, os Governos foram implementando reformas com o objetivo de conter as despesas sociais.⁶⁸ Em todos os países, a intervenção mais visível respeita à área da saúde com o desenvolvimento de ações tendentes à redução de despesas e imputação de determinados custos ao consumidor. Foram inclusivamente tocados direitos legalmente consagrados até à data, pondo em causa o princípio de elegibilidade universal.⁶⁹ As medidas de austeridade praticadas foram extensíveis a outros serviços e programas de proteção social, dando origem a um conflito entre necessidades da população e recursos e prestações sociais disponibilizadas.

Segundo George (2015: 27) as políticas de austeridade baseiam-se em convicções erradas que não funcionam, nem criam economias saudáveis. Acrescenta que o neoliberalismo é egoísta, cruel e até desumano, sublinhando: “Esta es la razón por la que hoy día los pensionistas griegos están buscando comida en los cubos de basura, porque ya no se pueden permitir comprarla”.

Em suma, as condições de vulnerabilidade económica, cujo efeito mais visível se situa no constante aumento do número de desempregados, contrastam com a frágil capacidade de resposta, também ela financeira, dos Governos. Aqueles que durante vários anos sentiram segurança na atividade profissional, rapidamente se apresentam numa situação de desemprego, tanto mais preocupante quanto são portadores de baixas qualificações e sem o necessário apoio

⁶⁷ Registe-se que, no campo profissional, um elevado número de cidadãos do Sul da Europa tem desenvolvido atividades exigentes de baixa qualificação, por oposição a outro grupo, detentor de qualificações mais elevadas, que ocupa lugares desajustados à sua formação académica e, até, expectativas ou aspirações pessoais e profissionais.

⁶⁸ Em 2005, na ante sala da crise, a rubrica da despesa social nos quatro países do Sul da Europa era de 24,1%, valor inferior ao do Reino Unido (26,8%); países do regime continental (Áustria, Bélgica, Alemanha e Holanda) (29,5%); países escandinavos (Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia) (28,2%). Moreno e Mari-Klose (2013: 142).

⁶⁹ Pondo em causa o processo gradual de universalização da proteção na saúde. Registe-se que em Portugal o Sistema Nacional de Saúde (SNS) foi criado pela Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, consagrando o direito à proteção na saúde através da organização de uma rede de instituições e serviços prestadores de cuidados de saúde a toda a população, financiada através de impostos. Em Itália, o *Servizio Sanitario Nazionale*, cuja origem remonta a 1978, agregou todas as entidades mutualistas ocupacionais de saúde assente no princípio da universalidade e igualdade. Na Grécia, este mesmo apoio nasceu em 1983 mediante a publicação de uma lei. Em Espanha, o acesso universal à saúde foi permitido por lei em 1986, abrangendo os cidadãos nacionais e os estrangeiros com residência no país.

social por parte do Estado, acabando por engrossar as estatísticas de desemprego de longa duração. Para além do desemprego e emprego precário, com os efeitos que daí tradicionalmente advêm, perda de autonomia e qualidade de vida, surge um novo fenómeno relacionado com a penhora do espaço habitacional por falta de solvência financeira para cumprir os preceitos contratuais. Excluídos do trabalho passam também a ser excluídos de outras dimensões da vida em sociedade.⁷⁰

Este cenário levanta várias questões relacionadas com o desenvolvimento do sistema de proteção social dos países do mediterrâneo. A primeira decorre da reconfiguração da família e do seu papel de suporte perante os Novos Riscos Sociais emergentes.⁷¹ De facto, as mudanças provocadas na instituição família,⁷² hoje mais fragmentada, põem em causa a sua capacidade de resposta perante as adversidades crescentes.

As políticas de proteção social no Sul da Europa, historicamente legitimadas, reconhecidas e aceites, podem vir a ser desmanteladas caso a opção política governativa se encaminhe para a promoção de programas de proteção privada, como já se verifica em alguns países.

Perante constrangimentos de índole económica, social e política os Governos têm vindo a atuar fundamentalmente na contenção das despesas em áreas tradicionalmente pesadas, de que é exemplo a saúde e a ação social. No primeiro caso regista-se a prescrição de medicamentos genéricos, cortes na despesa com pessoal, aquisição centralizada de bens, encerramento de serviços (hospitais e centros de saúde), aumento de taxas moderadoras ou, ainda, a privatização de serviços de saúde com o fundamento da eficiência e qualidade.⁷³ No âmbito social assistiu-se essencialmente ao estrangulamento dos critérios de acesso às diferentes medidas, com impacto significativo na redução do número de beneficiários e diminuição dos montantes atribuídos. O sistema de pensões também tem vindo a sofrer alterações e revisões ditadas pelas alterações demográficas (poucos ativos a descontar para o sistema) e o seu impacto futuro. As reformas implementadas têm-se orientado para o estabelecimento de uma aliança mais sólida entre contribuições e prestações, reconhecimento de direitos a grupos com uma cobertura débil,

⁷⁰ A propósito Lousada (2008: 47) refere: “É importante salientar que desde sempre, e talvez hoje mais do que ontem, o homem tem esperado muito do seu trabalho. Através dele poderão ser satisfeitas muitas das suas necessidades e conseguir a autoestima que o motivará ao longo da vida. O trabalho é então, claramente, uma peça fundamental do tecido social de qualquer organização e sociedade humana. Ele determina atitudes, comportamentos, crenças, regras, costumes e formas mais ou menos institucionalizadas que em muito ultrapassam as condições de sobrevivência. O trabalho dignifica, atribui um sentido à vida, permite construir projetos futuros, viver em sociedade, enfim estar integrado na sociedade. Ele é visto e compreendido como uma referência à norma social e como forma de afirmação das qualidades individuais. Por outro lado, ele assegura a autonomia financeira e a independência material. O rendimento é a componente basilar do trabalho. Mais do que um agente de produção imprescindível ao funcionamento da economia é um fator construtor e estruturador da identidade individual e o caminho a seguir para uma integração plena na vida social”.

⁷¹ A família encontra cada vez maiores dificuldades em assumir tarefas e responsabilidades que outrora faziam parte integrante do seu papel tradicional, sobretudo nos países do mediterrâneo, fortemente baseados no *familismo*. Assim, a integração cada vez mais expressiva da mulher no mercado de trabalho tem dado lugar à contratação informal de cuidadores, fundamentalmente imigrantes do sexo feminino, quantas vezes sem vínculo formal estabelecido, emoldurado por irregularidade e precariedade. Sem prejuízo da importância do trabalho desenvolvido por este grupo pode estar em causa o desenvolvimento de um sistema formal e profissionalizado de apoio à dependência, num contexto de envelhecimento demográfico, onde a população reclamará crescentemente um apoio que deverá traduzir o envolvimento da administração pública, mercado e sociedade civil, sob pena de se produzir um grave défice de cuidados que questionem a solidariedade intergeracional.

⁷² O modelo de família tem vindo a sofrer alterações. Registam-se fatores como entrada da mulher no mercado de trabalho, aumento das taxas de divórcio, aumento das uniões de facto, aumento do número de famílias monoparentais (aumento do número de famílias com um só provedor de sustento) e aumento do número de pessoas isoladas.

⁷³ George (2015) salienta que as grandes corporações transnacionais, representantes da prática neoliberal no seu expoente máximo, pretendem apropriar-se dos serviços públicos através da sua privatização, alegando a obtenção de melhores resultados em termos de eficiência, qualidade, disponibilidade e preço, quando comparado com a gestão pública.

à semelhança do que aconteceu em Espanha e, sobretudo, para uma contenção das despesas a este nível.

Neste sentido, no ano 2000, o Estado de Bem-estar espanhol incrementou um processo de modernização do seu sistema de proteção social a fim de dar resposta aos novos problemas sociais. Para tal, implementou um conjunto de medidas ativas de emprego e de programas de apoio à família, com destaque para as medidas de apoio ao arrendamento jovem, lei da promoção da autonomia pessoal e cuidado às pessoas em situação de dependência e às famílias, lei da igualdade, apoio ao nível da saúde,⁷⁴ pensões públicas (regime contributivo e não contributivo) e proteção no desemprego. Mas, a crise económica iniciada em 2007 desmantelou muitas destas reformas a partir de 2010, com implicações visíveis ao nível do corte dos apoios às pessoas dependentes, abandono das medidas de incentivo à escolarização precoce, cortes ou diminuição dos montantes das prestações por desemprego e pensões e estreitamento das condições de acesso a determinadas medidas de apoio social.

No caso português, entre 1995 e 2005, assistiu-se igualmente à introdução de políticas ativas de emprego, designadamente através dos programas de formação ocupacional e de inserção no mercado de trabalho. O sistema de pensões foi reformado e implementaram-se políticas de apoio à família, aumentando as prestações focalizadas por filho a cargo e aprovando uma nova legislação sobre baixas e licenças parentais (Lei da Parentalidade), a qual introduziu regalias para os progenitores.

Como em outros países mediterrâneos, devido ao papel da família, em especial das mulheres, os serviços sociais italianos recolheram um protagonismo menor. A organização dos serviços sociais varia substancialmente entre regiões e municípios. Variam, de igual modo, os montantes das prestações e as condições de acesso às mesmas.

Em 2000 foi aprovada uma reforma de assistência social que criava um sistema integrado de intervenção e serviços sociais. Introduziram-se novas políticas de apoio às famílias e deficientes, em princípio de tipo universal, acompanhado de alguns critérios de prioridade.

Entre finais dos anos 90, primeira década de 2000, adotaram-se alguns programas dirigidos a grupos específicos (crianças, adolescentes e pessoas em situação de dependência). Contudo, a chegada da crise evidenciou as fragilidades destes apoios, precários desde o seu início, com especial incidência em países como Espanha, Grécia e Portugal. Estes países tentaram por várias vezes controlar a despesa pública recorrendo ao método da redução dos encargos com a proteção social, cujos efeitos foram considerados pouco eficazes.

Os Governos espanhóis têm tido igualmente equações de difícil resolução nas suas agendas políticas. Desde logo surgem os problemas estruturais, os Novos Riscos Sociais e as vulnerabilidades da proteção social no que concerne a determinadas políticas específicas, de que são exemplo os cuidados dirigidos às pessoas dependentes, às crianças e às famílias. Todos estes problemas têm norteado a intervenção dos vários Governos na última década.

⁷⁴ Efetivamente, o Sistema Nacional de Saúde, universal desde a segunda metade da década dos anos 80, é altamente valorizado pelos seus destinatários e tem sido considerado pela Organização Mundial de Saúde (2002) como um dos melhores do mundo. Porém, na primeira metade dos anos 2000, este sistema acabou por se descentralizar, sendo que cada região tem feito um percurso distinto relativamente à sua gestão e coordenação, no sentido de reduzir os seus custos.

No geral, os anos que antecederam a crise económica de 2007 ficaram marcados pelo desenvolvimento de reformas que implicaram um acréscimo das despesas, situando este país numa posição intermédia por relação aos países nórdicos ou Europa continental.

Tabela 5 - Síntese do regime mediterrâneo *Familista*

Regime Mediterrâneo <i>Familista</i> (Espanha, Grécia, Portugal e Itália)	
Dimensões Típicas/Principais Características	Objetivo: Combinação de recursos
	Financiamento: Misto
	Trabalho: Economia informal
	Estado/Instituições (Sociais e Privadas): Recurso a entidades sem fins lucrativos para apoio social aos cidadãos
	Políticas Sociais/Proteção Social
	Grande centralidade da instituição família no sistema de proteção social
	Proteção social pública dependente das contribuições dos trabalhadores e entidades empregadoras
Riscos Sociais Associados/Novos Riscos Sociais	Educação, saúde, serviços sociais e pensões do regime não contributivo universais
	Redução da comparticipação pública para os vários sistemas
	Elevadas taxas de desemprego e empregos precários
	Incerteza/Insegurança laboral retarda o processo de constituição de novas famílias
	Forte dualização entre trabalhadores estáveis (Trabalhadores do Estado ou de grandes empresas) e trabalhadores precários
	Aumento das desigualdades sociais
	Alteração do modelo de família/ Erosão da estrutura familiar provocada pelas alterações sociodemográficas
Estratégias de Enfrentamento em Contexto de Crise	Dificuldade de conciliação de trabalho e vida familiar
	Acesso tardio dos jovens ao mercado de trabalho/Emancipação tardia
	Diminuição da taxa de natalidade
	Aumento do risco de pobreza
	Implementação de medidas tendentes à redução das despesas na área da ação social e saúde
	Transferência de custos para os consumidores/Aumento das taxas moderadoras
	Estrangulamento dos critérios de acesso às medidas de apoio social e diminuição dos montantes atribuídos
	Cortes ou diminuição das prestações de desemprego
	Atraso da idade de acesso à reforma
	Suspensão das políticas de acesso a pensões antecipadas
	Estabelecimento de uma aliança mais sólida entre contribuições e prestações
	Implementação de medidas ativas de emprego
	Transferência de serviços públicos para o terceiro setor

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Moreno (2012).

2.2 OS PERCURSOS DA REFORMA DO ESTADO DE BEM-ESTAR E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Depois da II Guerra Mundial, os países europeus foram dando consistência aos seus sistemas de proteção social, muito embora com distintos níveis de organização, complexidade e cobertura. O apoio aos cidadãos perante situações de risco constituía o fator central da preocupação dos Estados de Bem-estar,⁷⁵ convertida na expansão gradual da proteção social, geradora de grandes expectativas de segurança e estabilidade nos cidadãos, dois pilares fundamentais interiorizados como inabaláveis e inquestionáveis no futuro.⁷⁶ Por tal facto, a pressão financeira sobre os Estados europeus para o cumprimento dos direitos sociais, entendidos pelos cidadãos como consagrados, cresceu obstinadamente.

Foi debaixo deste clima de confiança e de esperança que o modelo social vigorou. Contudo, os seus pressupostos de solidariedade e a sua sobrevivência têm vindo a ser questionados pela emergência de Novos Riscos Sociais. Efetivamente, o pleno emprego deu lugar ao desemprego, cresceu a instabilidade laboral, morreu o emprego para a vida. Acresce o envelhecimento da população, o aumento da esperança média de vida e a transformação da configuração e funcionamento da família. Enfim, alterou-se drasticamente toda a estrutura que promoveu e alimentou a grande maioria dos sistemas de proteção social das últimas décadas.

Neste contexto e porque as fórmulas milagrosas do passado já não conseguem solucionar os novos problemas sociais reclamam-se formas inovadoras de proteção social para responder aos desafios atuais e futuros da sociedade, pois o Estado social que a própria Europa colocou no centro da sua edificação está perante um grande desafio social e político, onde as ações e estratégias que dão corpo às palavras sustentabilidade e solidariedade se confrontam. Na verdade, a sustentabilidade das contas públicas tem vindo a expor as debilidades e fragilidades dos sistemas de proteção social, questionando e ameaçando a sua continuidade.

Os programas desenvolvidos com a finalidade de enfrentar os designados Novos Riscos Sociais foram postos em causa pela crise, sendo que alguns Governos, a coberto dela, e perante pressões de índole financeira, aproveitaram para introduzir cortes em programas pouco consolidados. Neste sentido, ao longo das últimas décadas tem-se assistido a algumas mudanças em aspetos substanciais das políticas sociais na Europa com a implementação de medidas pensadas para inverter a letargia dos programas públicos existentes, inversamente ao que sucedeu nos anos 80 e 90. Refiram-se aqui não só os instrumentos de política pública utilizados (critérios de elegibilidade, tipo de prestações, generosidade e duração dos valores atribuídos) como aspetos relacionados com a sua gestão (pública ou privada).

No entanto, algumas dessas mudanças foram exequíveis porque os Governos conseguiram dominar as resistências dos atores que historicamente têm lutado pela defesa do Estado de Bem-

⁷⁵ Em 2010, os países da União gastavam 30% do seu Produto Interno Bruto com a proteção social. Neste período, a Dinamarca, os Países Baixos e a Finlândia assumiam a dianteira a este nível. Do lado oposto situava-se a Estónia, Bulgária, Lituânia e Roménia, ou seja, os países que menos gastavam. Portugal situava-se, a este nível, na 12.^a posição, onde o peso deste tipo de despesas em relação ao PIB era mais elevado. (Rosa e Chitas: 2013).

As despesas sociais eram maioritariamente asseguradas pelos impostos, seguida das contribuições das entidades empregadoras. Estas representavam 36% das receitas, no caso concreto de Portugal.

⁷⁶ “Com o Estado social desenvolveram-se raízes do que poderá ser a sua asfixia, como a primazia dos direitos sobre os deveres e a criação de dependências financiadas por todos, princípios que estão em contraciclo com o progressivo e acentuado envelhecimento demográfico ou com o fim anunciado do pleno emprego”. (Rosa e Chitas, 2013: 90).

estar na Europa, em concreto os sindicatos, os destinatários das medidas de proteção social e a opinião pública em geral, muitas das vezes utilizando armas muito subtis para alcançar tal desiderato e, desse modo, passar despercebido aos olhos dos mais desatentos e desinformados.

Genericamente pode afirmar-se que todos os países europeus implementaram algum tipo de política de ativação laboral, com a finalidade de integrar o desempregado no mercado de trabalho, tendo subjacente o treino de competências sociais, habilitacionais e profissionais. Associado a esse propósito, hoje, grande parte dos países europeus faz depender a atribuição de determinada prestação social da procura ativa de emprego e da aceitação de um trabalho que se adequa ao seu perfil profissional. Esta condição não é exclusiva do emprego pois estende-se igualmente a outras medidas de política social como o Rendimento Social de Inserção, enquanto prestação social que confere o direito a um valor mensal de carácter previsível, contudo obrigatoriamente vinculado ao dever de subscrição de um programa de inserção que pode abranger diferentes áreas da vida do beneficiário (emprego, educação, saúde, etc.).

Importa salientar que muitos países europeus aumentaram o emprego a tempo parcial e a contratação a termo, debaixo de duras críticas fundamentadas na precarização, aumento da pobreza e desigualdade social e efeitos nefastos para a economia e competitividade. Efetivamente, trabalho precário e fracas regalias sociais são incompatíveis com produtividade e melhoria de competências. No sentido de acautelar estes processos, alguns países como a Holanda, onde este tipo de emprego representa um terço, conferem ao trabalhador a tempo parcial os direitos do trabalhador a tempo completo.

Em nome da competitividade todos os países desenvolveram alterações ao nível da proteção do emprego, particularmente o vínculo fixo, flexibilizando e desburocratizando o despedimento, em claro benefício da entidade empregadora. Tem-se assistido igualmente à redução dos custos indiretos do trabalho mediante isenções fiscais, moderação salarial ou subsídios para o empregador.

A problemática do desemprego também tem sido protagonista nestes últimos tempos. Na verdade, muitos Governos têm feito uma reflexão sobre as chamadas políticas passivas de proteção perante o desemprego, dando origem a um entendimento partilhado de que as prestações com condições de elegibilidade simples, montantes elevados e de longa duração podem desencorajar a procura de novo emprego. Assim, as reformas implementadas a este nível contemplaram o endurecimento dos critérios de acesso à medida, a redução dos montantes e a sua duração. Estas reformas verificaram-se em países como Alemanha, França, Espanha e Portugal e, igualmente, em países com elevada tradição de generosidade neste domínio, ou seja Dinamarca e Suécia.

No que diz respeito às pensões, a partir da segunda metade dos anos 90, despoletou-se um processo de reformas traduzido no atraso da idade de acesso, alterações nos cálculos, número de anos de contribuições, diminuição dos montantes, a par de incentivos para a adesão a pensões privadas enquanto complemento das pensões públicas. Acresce referir a introdução de mecanismos de comprovação de recursos para acesso a pensões que anteriormente eram universais.

As mudanças demográficas dos últimos anos vieram questionar a sustentabilidade dos sistemas e consequentemente a generosidade das pensões públicas europeias. As pensões,

enquanto forma de prevenção da pobreza na velhice, passaram a andar de mãos dadas com a sustentabilidade financeira de um sistema cujas contribuições dos elementos ativos não cobrem as necessidades crescentes de uma população envelhecida e com uma esperança média de vida aumentada.

O mesmo processo de reformas surgiu nos sistemas de saúde europeus com a introdução de medidas orientadas para a contenção das despesas, também elas agravadas pelo envelhecimento da população e aumento da esperança média de vida. Na França e na Alemanha o seguro de saúde está dependente da integração no mercado de trabalho e respetivo pagamento das contribuições sociais, sem descurar a cobertura daqueles que não têm qualquer vínculo laboral. Nestes sistemas coexistem dois modelos de provisão de serviços, ou seja o público e o privado.

No Reino Unido, Espanha e países escandinavos está presente um modelo universal que se financia através de impostos. Numa situação oposta está o modelo de seguro privado,⁷⁷ presente em países como os Estados Unidos e alguns países do Este Europeu que, ainda assim, não escaparam a reformas como a descentralização da gestão ou a integração entre distintos níveis de cuidados de saúde.

A gestão das políticas públicas constitui outra face da moeda das mudanças desenvolvidas em alguns países e em desenvolvimento noutros. A administração pública tem vindo a partilhar a provisão dos seus serviços com Organizações do setor privado ou terceiro setor em áreas tão vastas como a saúde, educação, serviços sociais, pensões, bem como a gestão de prestações e outros serviços relacionados com o desemprego, mantendo, porém, as funções de controlo e regulação que lhe estão subjacentes.

No caso concreto de Portugal tem-se assistido a uma transferência de responsabilidades da Segurança Social para o terceiro setor mediante a celebração de protocolos. Constitui um exemplo, já com alguns anos de implementação, a medida de política social Rendimento Social de Inserção. Com início mais recente, em 2014, encontram-se em curso vários projeto-piloto, sedeados nas sedes do concelho, criados ao abrigo do Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro que cria as Redes Locais de Intervenção Social (RLIS) e Portaria 188/2014, de 18 de setembro que regulamenta as condições de organização e funcionamento do serviço de atendimento e acompanhamento social (SAAS). Ao que tudo indica, com a externalização dos serviços, estaremos a caminhar para uma privatização da Segurança Social, pelo menos numa das suas áreas centrais de atuação, a ação social.

Na esteira de todas as reformas e alterações verificadas nos últimos tempos não podem ser ignoradas as novas políticas de proteção às famílias, designadas por diversos autores de novo paradigma de política social. Neste campo, uma das áreas que mais se destacou e consolidou, muito por influência do seu aumento na Europa, foi a das políticas de proteção às famílias monoparentais com pessoas a cargo, traduzidas em diferentes combinações que abrangem licenças de trabalho para os progenitores, prestações económicas ou serviços de apoio à família. Estas medidas visam garantir o direito dos pais ao trabalho, ajudar a enfrentar situações de necessidade de apoio à família ou mesmo aumentar a taxa de natalidade. Não obstante, apesar

⁷⁷ Os estudiosos destas matérias revelam grande ceticismo relativamente à crescente introdução de modelos de seguro privado nos sistemas de saúde universais e seguro social, estando em causa a garantia da equidade de acesso à saúde, a qualidade dos serviços prestados e a igualdade social.

do expressivo incremento dos serviços públicos de apoio à infância, a maternidade continua a ter um impacto relevante na integração da mulher no mercado de trabalho, especialmente no caso dos países mediterrâneos.

Como não poderia deixar de ser, o envelhecimento da população, no continente mais envelhecido do mundo,⁷⁸ abriu espaço para o debate em torno dos cuidados a prestar às pessoas em situação de dependência, em especial aos idosos, política encarada pela União Europeia como prioritária. Todavia, a existência crescente de respostas públicas para este nível de cuidados não isentou utilizadores e famílias da sua inerente responsabilidade, sobretudo nos regimes continentais e mediterrâneos. Registe-se, a propósito, no caso concreto de Portugal, que a Rede Nacional de Cuidados Continuados, as Famílias de Acolhimento ou mesmo as Estruturas Residenciais Para Pessoas Idosas (rede solidária) são comparticipadas pelos próprios de acordo com regras previamente estabelecidas. As próprias pensões da Segurança Social, após comprovada dependência por parte dos profissionais competentes nesta matéria, são acrescidas de um complemento de 1.º ou 2.º grau (dependendo do grau de dependência), destinado ao prestador de cuidados do idoso, embora de montantes reduzidos.

No regime liberal, apesar da tentativa de universalização, o apoio às pessoas dependentes organiza-se em torno dos instrumentos de política pública, os serviços municipais (muitas vezes fornecidos pelo setor privado) e as prestações da Segurança Social, ambas proporcionadas depois da verificação de recursos. Estas prestações assumem capital importância na medida em que promovem a liberdade de escolha de serviços por parte do beneficiário. Com uma lógica assente na universalidade, a gestão dos serviços que integra a prestação de cuidados às pessoas dependentes nos países nórdicos tem sido prioritariamente pública. Todavia, recentemente tem-se desenvolvido a provisão privada (embora a titularidade continue no domínio público) e as prestações económicas.

No regime continental implementaram-se programas universais que integram prestações monetárias e serviços (frequentemente fornecidos pelo setor privado).

Por último, no regime mediterrâneo o apoio às pessoas dependentes diverge de país para país. No caso Italiano não há um sistema universal, embora exista uma prestação generalizada de invalidez. Por sua vez, em Espanha os cortes recentes impediram o desenvolvimento de um sistema que congregava características do regime nórdico e continental.

Assim, no contexto de uma intervenção pública fraca, os imigrantes, principalmente as mulheres, têm desempenhado um papel de relevo na resolução dos problemas dos dependentes e suas famílias. Em consequência, contribuem para a manutenção do crescimento e prosperidade económica de um país e para o equilíbrio dos orçamentos consignados à proteção social, porquanto, perante situações de trabalho declarado, é maior a contribuição para o sistema do que o proveito dele retirado.⁷⁹

⁷⁸ Moreno *et al.* (2014: 63) consideram que “[...] en 1994, 1 de cada 7 europeos era mayor de 65 años. La proyección para 2024 era de 1 a 5, en contraste al ratio de 1 a 10 previsto para América Latina”.

⁷⁹ Alguns estudiosos partilham a ideia do impacto positivo da imigração sobre o financiamento dos sistemas de proteção social na primeira fase de permanência nos países de acolhimento. Este facto estará maioritariamente relacionado com a idade e disponibilidade para integrar o mercado de trabalho. Contudo, estes efeitos vão diminuindo à medida que o processo migratório avança e as estruturas sociodemográficas se vão diluindo com as da população local. (Moreno *et al.*: 2014).

2.2.1 Perspetivas futuras da proteção social em Portugal

É hoje do conhecimento geral que as democracias liberais modernas e o Estado de Bem-estar resultaram da evolução dos direitos civis e políticos, sendo que a II Guerra Mundial constitui uma referência em termos de aparecimento dos sistemas de proteção social que se estenderam às classes mais desfavorecidas das sociedades ocidentais, fruto da evolução tecnológica e de um período de crescimento económico virtuoso. Toda a conjuntura económica e social vivida gerou nos cidadãos expectativas de vida elevadas, consideradas, durante muito tempo, como irreversíveis e inabaláveis, interrompidas, porém, a partir de meados dos anos oitenta com o esgotamento da sociedade Fordista e do Estado keynesiano⁸⁰ ou Estado de Bem-estar. É, contudo, com o eclodir da crise de 2007 que o futuro do Estado protetor se revestiu de grande incerteza, sobretudo nos países do Sul da Europa.

O debate gerado em torno dessa interrogação revela que a existir um Estado social terá que ser mínimo, porquanto, na opinião de alguns autores, o Estado de Bem-estar deve ser assegurado pela comunidade, no sentido de uma maior desburocratização e autogestão e, consequentemente, menos hierarquização. Todavia, o pensamento neoliberal e neoconservador coloca a responsabilidade e garantia da proteção social nas mãos das famílias e do mercado, limitando a intervenção estatal à manutenção da ordem e da lei, segurança e construção de infraestruturas básicas que não podem ser asseguradas pelos agentes privados. Ainda assim, poderia reservar-se ao Estado uma intervenção residual, perante a ineficácia ou falha dos outros interventores.

Na defesa intransigente dos interesses dos mais carenciados e em nome de uma verdadeira cidadania, a social-democracia não deverá aceitar as propostas de um Estado mínimo apoiado na tríade comunidade, família ou mercado. O Estado de Bem-estar deverá, sim, promover um processo de capacitação dos indivíduos com a finalidade de os transformar em agentes ativos da sua própria mudança, evitando a sua passividade perante as políticas de proteção social, fazendo com que as medidas preventivas se sobreponham às reparadoras. A via do conhecimento, aprendizagem e excelência deverão ser metas a atingir no contexto de uma economia crescentemente competitiva que põe em causa o emprego para a vida, pois está em jogo a capacidade para melhorar o crescimento económico e a situação social das pessoas através do investimento no capital humano.⁸¹

Pode mesmo afirmar-se que a matriz ideológica orientadora do Estado de Bem-estar se tem vindo a alterar. Por um lado, permitindo e fomentando, inclusive, o surgimento de sistemas complementares privados de proteção social e, por outro, intervindo na economia de mercado através da criação de entidades reguladoras e da autonomização da esfera privada. Estas propostas⁸² deixam antever alguns problemas, desde logo o carácter informal dos apoios, eventualmente potenciadores de discriminação, estigma, injustiça e desigualdade. Refira-se

⁸⁰ A afirmação da política keynesiana foi fundamental para o equilíbrio de forças entre atores sociais e interesses organizados durante o desenvolvimento do capitalismo de Bem-estar, facilitando o crescimento económico sustentado das democracias industriais ocidentais durante um longo período do pós guerra. Desde 1960 até meados da década de 1970 assistiu-se a um aumento significativo das despesas sociais nos países da OCDE. Porém, este cenário sofreu um revés com a globalização da economia e com a junção de velhos e novos problemas sociais.

⁸¹ Mendes e Cabral (2014: 9) (Org.) expõem: “O consenso europeu atual defende a garantia estrita da sustentabilidade, apostando estrategicamente no Investimento Social, orientando-se as políticas sociais para as medidas ativas próprias de um Estado social “mobilizador”, em detrimento das clássicas ações reparadoras dos danos causados na eventualidade dos riscos sociais decorrentes das falhas de mercado”.

⁸² Refere-se aqui a entrega da proteção social a entidades privadas ou Instituições do terceiro setor.

que a atribuição local deste tipo de prestações sociais pode revestir-se de grande parcialidade, podendo mesmo configurar um ato político que faz do apoio social uma moeda de troca, impondo-se a permanência de mecanismos públicos capazes de reduzir as desigualdades sociais⁸³ e evitar a reprodução da pobreza, com a isenção que se exige em todo esse processo.

Para Mozzicafreddo (1994: 27) “[...] a estrutura política do Estado-Providência torna-se mais pluralista, mas, ao mesmo tempo, também mais constrangida pela lógica da predominância dos interesses setoriais na definição das orientações colectivas”.

Registe-se que a Idade de Ouro e de Prata recolheram protagonismo na resposta aos designados Velhos Riscos Sociais. Contudo, o aparecimento dos Novos Riscos Sociais associados a uma tentativa de dismantelamento do Estado de Bem-estar, por parte do neoliberalismo, puseram em causa as fórmulas do passado. O confronto entre pressões de índole económica e necessidade de proteção social forçou os Governos a procurar políticas e soluções alternativas.

No entanto, convém sublinhar que a importância atribuída pela sociedade ao Estado de Bem-estar tem constituído um entrave⁸⁴ significativo às mudanças que os Governos pretendem operar nas políticas de proteção social, ainda que sob a égide da resolução de problemas sociais e económicos graves. Desta forma, no sentido de evitar conflitos sociais, muitas vezes atenuados com negociações entre os atores sociais em jogo, os Governos foram impondo com subtilidade as reformas estruturais fundamentadas num novo paradigma de política social, embora seguindo trajetórias distintas nos diferentes países.

A Equipa NorSpar (2015) menciona dois paradigmas que têm servido de linha orientadora das ideias políticas da União Europeia nos últimos tempos: a flexissegurança e o investimento social. O paradigma da flexissegurança propõe um equilíbrio na provisão do apoio social seguindo a lógica do “dar mais a quem mais precisa”, propondo menos apoios para os trabalhadores bem integrados no mercado laboral, os *insiders*, em benefício dos cidadãos com integrações precárias, os *outsiders*. O paradigma do investimento social defende o desenvolvimento de medidas que previnam o aparecimento dos problemas, dando o exemplo da formação, quer na infância, quer ao longo da vida, no sentido da qualificação dos indivíduos.

Acresce referir que a questão da sustentabilidade dos Estados de Bem-estar tem sido maioritariamente abordada através de indicadores de natureza financeira, quando na verdade se

⁸³ Piketty (2015) salienta que desigualdade e redistribuição constituem o núcleo de um conflito político baseado no confronto de duas visões antagónicas formadas pela posição liberal de direita e posição tradicional de esquerda. A primeira defende que as forças de mercado, a iniciativa individual, o crescimento e a produtividade viabilizam melhores condições de vida, sobretudo a dos mais carenciados e, como tal, a intervenção pública de redistribuição deve restringir-se a instrumentos que interfiram o menos possível nesse mecanismo virtuoso. Por sua vez, a posição tradicional de esquerda advoga que a pobreza e a exclusão social geradas pelo sistema capitalista só poderão ser atenuadas através das lutas sociais e políticas. Acrescenta que a intervenção pública de redistribuição deve orientar a sua ação no sentido de perceber e modificar o modo como as forças de mercado produzem as desigualdades.

Therborn (2015: 11) expõe: “La desigualdade es una violación de la dignidad humana, una negación de la posibilidad de desarrollo de las capacidades humanas. Puede adoptar múltiples formas y tiene múltiples consecuencias [...]”. Este mesmo autor sublinha a existência de três tipos de desigualdade: *a vital*, relativa às diferentes oportunidades dos seres humanos, construídas socialmente; *a existencial*, relacionada com os diferentes níveis de autonomia dos seres humanos, envolvendo valores como a dignidade, a liberdade de ação, o direito ao respeito e desenvolvimento pessoal; a de *recursos*, condicionante importante para a igualdade de oportunidades de acesso a bens materiais e imateriais e, consequentemente, de desenvolvimento.

⁸⁴ A Equipa NorSpar (2015: 19), apoiada em Pierson (1996); Brooks e Manza (2006), realça: “Hoy sabemos que las ideas y creencias de los ciudadanos sobre las políticas sociales moldean la evolución de las políticas de bienestar, condicionando especialmente la viabilidad de aplicar reformas en las políticas existentes”.

conhece uma multiplicidade de fatores concorrentes, nomeadamente sociais, políticos e demográficos, transversais às sociedades da Europa ocidental que devem ser avaliados conjuntamente.

A legitimidade, a natureza e a abrangência da intervenção do Estado têm vindo a ser questionadas pela Europa, pelo menos desde meados da década de 1970, destacando-se o debate em torno dos direitos sociais e em que medida devem ou não ser reduzidos. São várias as vozes que proclamam o dismantelamento do Estado social como forma de responder à crescente internacionalização de bens, serviços e capitais. Como refere a Equipa NorSpar (2015: 18): “Según esta lógica, la eliminación de las barreras comerciales implicaría «inevitavelmente» una competición internacional a la baja en los niveles de protección social”.

Ainda assim, nos últimos anos, a resposta aos desafios económicos tem sido divergente, oscilando entre cortes na área social ou reformas orientadas para ajustar o Estado de Bem-estar sem, contudo, transformar inteiramente a sua essência ou pôr em causa a sua continuidade. O futuro dos sistemas de proteção social, vigentes nas sociedades da Europa Ocidental desde o fim da II Guerra Mundial, estará cada vez mais dependente do consenso político sobre o Modelo Social Europeu, o principal promotor de paz e prosperidade da história atual europeia. Por outro lado, é hoje consensual que a alteração da estrutura sociodemográfica das sociedades ocidentais trará implicações de relevo nos programas de proteção social e sua manutenção. Neste contexto, o mais provável é um cenário de retração do Estado de Bem-estar⁸⁵ numa sociedade cada vez mais desigual e injusta que abalará o pacto social e político conseguido depois da II Guerra Mundial, a partir dos valores de distribuição da riqueza.

Na verdade, encontramos-nos na designada Idade de Bronze, iniciada em 2008, cujo termo se desconhece. O que se percebe é uma luta desequilibrada entre mercados e instituições financeiras internacionais e Estados nacionais continentais, cujas consequências interrogam o futuro do Estado de Bem-estar e o Modelo Social Europeu, começando a ganhar força a ideia de que os direitos perdidos jamais serão recuperados e que a distância que separa ricos e pobres é cada vez maior. As palavras igualdade, redistribuição e solidariedade talvez fiquem para sempre guardadas nas páginas de um dicionário, pois o projeto europeu corre o risco de ruir, deixando para trás a cidadania social por ele promovida e os valores coletivos da sua base de edificação, num perigoso retorno aos tempos da caridade, da beneficência e do auxílio aqueles que, talvez por infortúnio, não foram bafejados pela sorte. Quem sabe um retorno aos tempos em que a proteção social se confinava à cobertura dos Velhos Riscos Sociais, remetendo a resposta aos Novos Riscos Sociais para o domínio privado ou instituições sem fins lucrativos.⁸⁶ Esta intervenção poderá vir a converter direitos sociais em apoios residuais, ou inexistentes.

George (2015: 27) expõe: “En la UE se está desarrollando una intensa ofensiva contra el Estado de Bienestar y el modelo social europeo, cuya finalidad es eliminar todos los logros obtenidos por los trabajadores durante las últimas seis o siete décadas. Para los neoliberales, cada aspecto de este modelo social es aborrecible pues se basa en fijar impuestos a los ricos y a las corporaciones, los supuestos creadores de toda la riqueza, y dársela a quienes no se la

⁸⁵ Moreno (2012) reconhece que grande parte dos cortes nas despesas públicas, concretizados com a finalidade de conseguir um equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, foram efetuados nas rubricas orçamentais destinadas à proteção social.

⁸⁶ A ideia de que não será possível manter as atuais estruturas do Estado de Bem-estar sem a estreita colaboração do setor privado, com ou sem finalidade lucrativa, tem sido cada vez mais veiculada. Não obstante, embora a gestão da proteção social passe para o domínio privado, o Estado deve continuar na primeira linha da garantia dos direitos sociais, reservando para si a função de coordenação e regulação.

merecen. Los pobres, aun los trabajadores pobres, no participan en la creación de valor, son solo gorriones. Los ricos no les deben absolutamente nada”.

É este o caminho que se vislumbra e que importa inverter, em luta por uma sociedade livre, igual, justa e solidária. Para tal, parafraseando Moreno (2012: 209): “Para sostener al MSE es necesario reeditar un gran acuerdo social como el de mediados del siglo XX”.

A existência de uma Europa unida só será viável se interesses coletivos se sobrepuserem a interesses individuais (ávidos de lucro e enriquecimento)⁸⁷ e forem prosseguidas políticas capazes de anular visões particularistas dos Estados em defesa do interesse europeu comum.

É imprescindível remendar os acordos políticos e sociais relativos ao Estado protetor debilitados pela crise económica iniciada em 2007. Paralelamente, a Europa precisa de aumentar os seus níveis de produtividade, tornar a sua economia mais competitiva e reformular os seus programas de atuação política, sob pena de não conseguir acompanhar o ritmo dos modelos alternativos,⁸⁸ deixando-se vencer pela obstinação do neoliberalismo e consequentemente pelos seus programas defensores da mercantilização dos serviços públicos e individualização dos riscos sociais. O vazio europeu de alternativas políticas tem alimentado o neoliberalismo e a sua ação desvalorizadora da redistribuição e das desigualdades. Como refere George (2015), enquanto a autoridade ilegítima está em expansão, a democracia corre o sério risco de sucumbir à doença da ideologia neoliberal e ao atual sistema capitalista que a molda, onde o consumo é o centro de todas as promoções sociais, com maior apropriação por parte daqueles que detêm o poder financeiro (as girafas de pescoço alto). Revelli (2015: 120), a propósito citou Keynes: “Cuando el objetivo de la vida es alimentarse de las hojas de las ramas hasta la máxima altura posible, la forma más verosímil de lograrlo es permitir que las girafas que tengan el cuello más largo dejen morir de hambre a las que tienen el cuello más corto”.

2.3 PORTUGAL – A EVOLUÇÃO DE UMA DAS DIMENSÕES DO ESTADO DE BEM-ESTAR - A PROTEÇÃO SOCIAL

Como referiu Mishra (1995: x): “Estados de Providência há-os de todas as formas e feitios”. Mas, muito para além da sua existência, em cada um dos países, encontram-se diferentes origens, histórias, especificidades e percursos de desenvolvimento, características que determinam diferentes modelos.

Em Portugal, as políticas sociais e a preocupação com a proteção social seguiram uma linha de evolução que se pode identificar através de três importantes momentos histórico-políticos. O período anterior à revolução do 25 de abril de 1974, com as políticas sociais desenvolvidas

⁸⁷ Como evidencia George (2015: 47), os *lobistas* estabelecem relações de pressão com as instâncias do poder no sentido de ver concretizados os interesses económicos que defendem, ainda que prejudiciais para a maioria dos cidadãos. A propósito refere: “Promueven la comida basura, los cultivos modificados genéticamente, el tabaco, los productos químicos peligrosos o los fármacos inseguros, a los mayores emisores de gases de efecto invernadero, a los bancos de mayor tamaño, y cualquier objetivo que las transnacionales europeas pretendan conseguir”.

⁸⁸ Refere-se ao *individualismo mercantilizador* (recurso característico dos EUA) e *dumping social neo-esclavista* (China e outros países emergentes) (Moreno *et al.*: 2014).

Moreno (2012: 209) salienta: “El MSE, paraguas comprensivo e integrador de los diversos EB europeos, se desarrolló en nítido contraste con otros modelos socioeconómicos alternativos, como los caracterizados por un individualismo remercantilizador neoliberal o el dumping social neoesclavista. El elemento diferenciador del EB, al fin y al cabo una invención europea, fue la promoción de la ciudadanía social, santo y seña de la propia supervivencia del proyecto europeizador”.

nos últimos anos do Estado Novo, o período posterior a 1974,⁸⁹ onde se destaca a importância da transição democrática, e o período correspondente à entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), 1986, com repercussões, também, no palco da proteção social.⁹⁰

Estes são os períodos abundantemente descritos na bibliografia, pelos debates já formulados e pela sua retroatividade no tempo. Todavia, a crise despoletada nos EUA, em 2007, não passou à margem da sociedade e economia portuguesa, atingindo com violência o domínio da proteção social, com resultados gravosos na vida dos cidadãos, marcando um período cujo recolhimento não tem fim à vista, mais adiante objeto de análise.

A realidade coletiva portuguesa⁹¹ tem assim raízes estruturais muito antigas, cuja configuração principal resultou do pós-salazarismo, período marcado pela libertação do autoritarismo estatal⁹² decorrente da repressão das forças sociais; Constituição de 1976, enquanto instrumento que abriu caminho para a adoção de modelos democráticos⁹³ de Estado de Bem-estar e para a unidade política e social, e revisão constitucional de 1982, através da qual Portugal dá mais um passo na instalação de uma democracia pluralista sustentada na vontade dos cidadãos.

Neste âmbito, Leal (1985: 925) relata: “A nossa realidade coletiva tem raízes estruturais longínquas, mas ela foi fundamentalmente configurada pelo pós-salazarismo, pela revolução de 25 de abril e pela ordenação estabelecida na sequência da aplicação da Constituição de 1976 e da revisão constitucional de 1982”.

Outro marco assinalável corresponde à integração de Portugal na então designada CEE, organização internacional criada por um dos dois Tratados de Roma de 1957 com a objetivo de instituir um mercado comum europeu. Acresce a estes traços históricos portugueses a

⁸⁹ O período posterior a 1974 conheceu alterações marcantes ao nível do sistema de Segurança Social. As políticas sociais foram sendo a base do consenso e legitimação política na implementação do regime democrático, pois para além de dar resposta aos problemas dos grupos sociais carenciados, eram um núcleo promotor de integração social.

⁹⁰ Para um melhor enquadramento: 1933-1937 corresponde a uma fase de consolidação do Estado Novo; segue-se um período designado de caritativo ou corporativista; em 1945 inicia-se o período dos chamados 30 anos gloriosos e fim da II Guerra Mundial; a década de 1960 é marcada pelo início de um processo de profundas mudanças demográficas, sociais, económicas, políticas e culturais, de que são exemplo a guerra colonial, o êxodo rural, a emigração, melhoria do nível de vida, entre outras; 1973 - ano do choque petrolífero. Em todo este período Portugal viveu sob um regime autoritário; 1974 – Revolução do 25 de Abril; 1975 – após um período de forte crescimento económico na Europa assiste-se ao agravamento da instabilidade no emprego e ao aumento do desemprego de longa duração.

⁹¹ Foram necessários mais de quinze anos para que fossem criadas as condições para a existência de um Pacto Social em Portugal. Resumem-se a quatro as etapas deste processo, nomeadamente a Constituição Política de 1976, enquanto garante de direitos cívicos, políticos, sociais e culturais; o papel desempenhado pelo Estado na promoção de estratégias de negociação e de concertação favorecedoras do diálogo social; a revisão constitucional de 1982, que aboliu as características revolucionárias da Constituição; a quarta etapa foi a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986. Esta adesão tinha implícito um pacto económico, social e político e uma cultura política de diálogo e concertação social. Acresce neste período referir a entrada de fundos estruturais e de coesão no país, dando origem a um maior estabilidade governamental (Santos e Ferreira: 2001).

⁹² Santos e Ferreira (2001: 190) expõem: “A Revolução de 25 de abril deixou a administração estatal relativamente intocada, e mesmo as mudanças ocorreram ao nível do pessoal, não ao nível das estruturas. Sob estas condições, a ideologia autoritária e assistencialista do Estado Novo infiltrou-se na administração de um novo Estado democrático, com efeitos duradouros ao nível da relação entre as agências estatais e os cidadãos e da própria percepção das prestações sociais como direitos. Tal autoritarismo manifesta-se como um comportamento discricionário e privatístico, em que as pessoas são atendidas diferentemente, de acordo com as relações informais que conseguem mobilizar a seu favor”.

⁹³ A Constituição de 1976 ambicionava abrir portas ao socialismo, numa fase considerada de limite para o capitalismo.

assimilação de especificidades de outros modelos em vigor noutros países.⁹⁴ Por conseguinte, descrever as formas de proteção social em Portugal não dispensa uma análise ao percurso da Segurança Social, não fosse esta o elemento central dos sistemas de proteção social.

2.3.1 A proteção social antes da revolução de 25 de abril de 1974

Quando se efetua uma incursão teórica sobre a evolução histórica da proteção social em Portugal não pode ser ignorado o espírito solidário que vive no interior de cada português, cujos esforços desenvolvidos no sentido de dar expressão organizada ao dever de solidariedade remontam ao início do século XII. A par de gestos individuais desenvolvidos com a finalidade de auxiliar os mais pobres foram crescendo, debaixo de uma inspiração de índole religiosa, instituições de proteção social destinadas a aliviar condições de vida menos favoráveis, de carácter pontual ou de apoio regular. De facto, durante vários séculos, a igreja católica assumiu a dianteira no apoio social aos mais carenciados, ainda que utilizando formas muito distintas das existentes na atualidade. Ainda assim, algumas instituições denotavam já uma tendência para estender no tempo a sua ação, nomeadamente na proteção aos órfãos, viúvas e incapacitados.

Carreira (1996: 9) salienta: “Desde tempos recuados os católicos, individualmente ou através da sua igreja, praticaram a caridade através das esmolas, como via de redenção dos seus pecados. Movidos especialmente pelas vantagens espirituais da acção caritativa, secundarizavam as verdadeiras causas da pobreza”.

Assim, do século XII ao século XV, pela mão dos membros da nobreza, do clérigo, de monarcas, de ordens religiosas ou militares, de confrarias e de corporações de artes foram emergindo hospitais, hospícios, gafarias e albergarias. Também as doações de pessoas abastadas contribuíram para idênticas edificações. Porém, o funcionamento destas instituições nem sempre foi acompanhado da necessária eficácia, quer pela falta de coordenação, quer pelos conflitos existentes entre as organizações religiosas que lhes davam suporte. Esta realidade reclamava uma reorganização da intervenção destas instituições e consequentemente da assistência social, que acabou por surgir pela mão de D^a Leonor⁹⁵ no final do século XV, considerada a criadora das Irmandades da Misericórdia.

Este período de reforma foi marcado pela melhoria do cariz protetor das Misericórdias e sua rápida disseminação pelo país que perdurou durante todo o século XVII, acabando por se estender às áreas ultramarinas onde Portugal tinha presença, tendo como compromisso desenvolver a sua ação de acordo com as designadas Obras de Misericórdia, tanto no plano espiritual como corporal, desde que os seus destinatários albergassem a condição de necessitados. Estas instituições ampliaram de tal modo as suas funções que rapidamente assumiram a administração de muitos hospitais do país. Este tipo de assistência social vigorou em Portugal até ao século XIX, sob as iniciativas particulares das Misericórdias e outras instituições de inspiração religiosa.

⁹⁴ Ferreira (2000) adianta que o sistema de segurança social português bebeu informação de outros modelos, designadamente do modelo inglês e alemão no início do século; do modelo italiano nos anos 30; do modelo francês nos anos 60 e do modelo europeu nos anos 80. Exprime ainda: “De facto, tal confluência é já de si suficientemente diversa para dar conta de um sistema que interiorizou várias particularidades e se desenvolveu fazendo confluir modelos, configurações institucionais e actores sociais muitas vezes em direcções diversas”. (Ibidem, 129).

⁹⁵ A ela reserva-se a criação da primeira Misericórdia, em 1498, em Lisboa, a partir de uma confraria existente. Esta instituição acabou por servir de referência para muitas outras.

Todavia, o reconhecimento de que o Estado não poderia ignorar a fragilidade da proteção social desenvolvida pela ação particular (insuficiente, fragmentada e descoordenada), no contexto de mudança da sociedade portuguesa, contribuiu para o desenvolvimento de algumas iniciativas de carácter oficial, de que é exemplo a fundação da Casa Pia de Lisboa, em finais do século XVIII, considerada a primeira alavanca da assistência social pública em Portugal, sem prejuízo do destaque assumido pela criação do Conselho Geral de Beneficência, por D. Maria II, bem como outros estabelecimentos públicos⁹⁶ com idêntica finalidade, cujo início remonta a 1835.

A partir de meados do século XIX a atividade e eficácia destas iniciativas particulares esbate-se, fruto da industrialização, da forte concentração de operários nas zonas urbanas e consequente degradação das condições de vida, para além das tensões sociais em erupção. Na verdade, a classe operária começou por revelar insegurança perante o receio da morte, desemprego, acidentes de trabalho, doenças profissionais, velhice, entre outros riscos que as condições de vida e de trabalho potenciavam.

Registe-se que a ação das instituições particulares de assistência social dá sinais de decadência em 1834 com a extinção das ordens religiosas e nacionalização das suas casas e bens por Joaquim António de Aguiar,⁹⁷ agravada pela aplicação das leis de desamortização de 1866⁹⁸ que ditou a obrigação de venda do seu património imobiliário em troca de títulos de dívida pública arduos, situações que provocaram um constante empobrecimento destes pilares de apoio social. Assim, as reformas que inauguram o estabelecimento do regime liberal em Portugal, em 1834, também abrem portas a uma das principais fontes de conflito que durará até 1926, pondo em confronto liberais (na sua maioria republicanos) e conservadores (maioritariamente monárquicos).

Como evidencia Maia (1985: 21): "Não pode ter-se por lisonjeiro o balanço da acção do Estado liberal, até aos finais do século XIX, no que se refere à política de protecção social. Muitas foram as ambiguidades da secularização operada, e as dificuldades experimentadas pelas instituições particulares, mormente as Misericórdias, conduziram a um certo vazio cujo preenchimento foi muito tardio e insatisfatório".

Cumpram também destacar a necessidade de desenvolvimento do espírito associativo precipitada pelo desaparecimento das Corporações de Artes e Ofícios, em 1834,⁹⁹ cuja finalidade principal residia na concretização de objetivos comuns e apoio mútuo entre os seus membros. Registe-se que o regime do direito de associação existia legalmente, embora a constituição de qualquer associação estivesse na estreita dependência da autorização das entidades governativas.

⁹⁶ Datam de 1835 e 1836 os chamados asilos (infância, velhos e inválidos), designação ainda hoje carregada por algumas instituições que sobreviveram até à atualidade. Ressaltam desta época as casas de correção e outros equipamentos para apoio a cegos, creches e dispensários.

⁹⁷ Político português do tempo da Monarquia Constitucional.

⁹⁸ Os Governos da Monarquia Constitucional forçaram a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a financiar o Estado, fundamentalmente através de medidas legislativas como as Leis da Desamortização, de 1866.

⁹⁹ Através do Decreto de 7 de Maio (Maia, 1985: 28).

A primeira associação erigida em Portugal data de 1839,¹⁰⁰ tendo aberto caminho, desde meados do século XIX, à proliferação do movimento associativo,¹⁰¹ sobretudo da classe operária, beneficiado pelo florescimento económico experimentado no período do fontismo¹⁰² e inspirado nos movimentos político-ideológicos que caracterizavam a sociedade portuguesa.¹⁰³

O movimento mutualista, enquanto espinha dorsal das formas de previdência coletiva que despontaram da necessidade de dar cobertura aos vários riscos resultantes do processo de industrialização, propagou-se em Portugal de forma descoordenada e sem qualquer enquadramento legal, situação atenuada em 1891 com a definição provisória de um regime jurídico próprio, posteriormente aprovado em 1896, cuja vigência se estendeu a 1931. Estas associações de socorros mútuos, que resultaram da organização da sociedade civil, passaram a ser consideradas sociedades de capital indeterminado, duração incerta e número de sócios ilimitados, embora a sua constituição (Estatutos) continuasse na dependência da esfera estatal.

Estas instituições assumiram grande expressividade numérica depois da segunda metade do século XIX e um papel de relevo no palco da proteção social, num contexto de grande ausência de outras formas de apoio, quer público, quer privado. Pese esta constatação, a sua ação revelou-se insuficiente, resultado de fatores como persistência de baixos salários na grande maioria das profissões, o que condicionava a eficácia do apoio aos trabalhadores mal remunerados, acrescido do facto de a sua concentração ter ocorrido maioritariamente nos centros urbanos, em clara desvantagem dos meios mais pequenos e meios rurais.

Importa referir que alguns riscos não albergavam apoio no seio destas coletividades, referindo-se em concreto as pensões de reforma, facto que conduziu a um descontentamento geral da massa associativa que, por inerência, materializou este estado de espírito nas revoltas sociais do final da Monarquia.¹⁰⁴ Na verdade, no final do século XIX e início do século XX assistiu-se ao crescimento do descontentamento dos trabalhadores face à insuficiência e precariedade das respostas assistenciais facultadas pelas mutualidades, situação que conduziu os partidos políticos a elevar as promessas de melhoria no âmbito da proteção social, em concreto no domínio das pensões.

Em conformidade, foram concedidas, numa primeira fase, pensões para os trabalhadores do Arsenal da Marinha e posteriormente para os operários fabris do Estado. Dez anos depois da aprovação do diploma legal que conferia o direito a esta classe operária nasce a Caixa de Aposentações dos Trabalhadores Assalariados, em 1896, sob a responsabilidade da Caixa Geral de Depósitos e Instituições de Previdência, sem que, contudo, tenha iniciado o seu funcionamento.

Persistindo a necessidade de uma instituição com esse cariz foi criada, em 1907, a Caixa de Aposentações para as Classes Operárias e Trabalhadoras. No entanto, a instabilidade

¹⁰⁰ Sociedade de Artistas Lisbonenses.

¹⁰¹ No período compreendido entre 1843 e 1889 foram fundadas cerca de 400 associações operárias (Pereirinha e Carolo: 2006).

¹⁰² Período compreendido entre 1868 e 1889 em que Fontes Pereira de Melo tentou recuperar o atraso da economia portuguesa relativamente a outros países, tendo iniciado várias obras públicas e um processo de modernização do país.

¹⁰³ O crescimento deste tipo de iniciativas contou igualmente com o impulso proporcionado pela publicação do jornal o *Ecco dos Operários* (Maia, 1985: 29).

¹⁰⁴ Monarquia Constitucional - Sistema governativo que vigorou entre 1820 e 1910.

política¹⁰⁵ registada no país não permitiu a sua concretização. Paralelamente à necessidade crescente de pensões surge o interesse da cobertura dos riscos profissionais, responsabilidade patronal expressa desde 1867 pelo Código Civil. Neste sentido foram encetadas várias iniciativas, embora sem reflexos práticos. Porém, em 1913¹⁰⁶ foi regulamentado o direito à cobertura dos riscos profissionais relacionados com os acidentes de trabalho, ainda que circunscrito a um grupo reduzido de trabalhadores.

Em 1916 foi criado o Ministério do Trabalho pela Lei n.º 494, de 16 de março, que vigorou até 1925. Posteriormente foram aprovados vários diplomas que instituíam o acesso ao seguro social obrigatório na doença, nos acidentes de trabalho, na invalidez, velhice e sobrevivência, bolsas sociais de trabalho e criação do Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social.¹⁰⁷ Esta entidade, existente até 1933, ambicionava o desenvolvimento de um sistema de proteção social inovador, capaz de colmatar a ausência de uma proteção social eficaz que, contudo, não passou da letra da lei, face à incapacidade administrativa e instabilidade política vivida. De salientar que os seguros sociais obrigatórios deviam contemplar a população ativa, com idades compreendidas entre os 15 e 75 anos, cujo financiamento devia ser assegurado pelas contribuições destes e respetivas entidades patronais, sob uma lógica de capitalização.

Ao Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social sucedeu o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, com consequente legislação, tendo por base a necessidade de consenso social, exigido no decurso do ambiente conturbado incitado pelas convulsões sociais da classe operária e dos efeitos da I Guerra Mundial.¹⁰⁸

Na época do Estado Novo assistiu-se à revisão de alguma legislação relativa ao mutualismo, perante o fracasso dos seguros sociais obrigatórios, sendo este período conhecido pela aprovação da Constituição de 1933¹⁰⁹ e Estatuto do Trabalho Nacional, rampa de lançamento da previdência, até porque em 1935 foi constituída a lei de bases de organização da previdência. Pereirinha e Carolo (2006) expõem que a estrutura da previdência, reconhecida legalmente, pode ser considerada como um conjunto alargado de sistemas que incluem três setores distintos, nomeadamente o setor corporativo integrante de instituições de previdência

¹⁰⁵ Que culminou na queda do Governo de João Franco. À semelhança do que se passava no resto da Europa, Portugal viveu uma situação de crise económico-financeira: desvalorização da moeda e consequente inflação, aumento dos impostos e do desemprego, quebra nos investimentos, falência de bancos e de empresas.

¹⁰⁶ Primeiros tempos da implantação do Regime Republicano em Portugal, após vigência da Monarquia Constitucional.

¹⁰⁷ O Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios existiu até 1933, ano em que foi criado o Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. No entanto, à exceção do alargamento da proteção social nos acidentes de trabalho a todos os trabalhadores por conta de outrem, os efeitos do conjunto dos diplomas de 1919 sobre seguros sociais obrigatórios foram praticamente nulos. Eles representaram uma tentativa fracassada de recuperação do atraso que Portugal vivia em matéria de apoio social. Estes resultados acabaram por suscitar novamente o interesse pelo mutualismo e o aumento do número de associações. Assim, em 1931 e 1932 foram acometidas às associações de socorros mútuos responsabilidades associadas à proteção na doença, apoios pecuniários, concessão de pensões por velhice, invalidez, sobrevivência, desemprego, manutenção de casas de repouso, sanatórios, entre outras.

¹⁰⁸ Num quadro de grandes tensões sociais e políticas que se desenvolveram ao longo dos anos que durou a I Guerra Mundial e no contexto de levantamentos monárquicos do Porto resultava clara a necessidade de consolidação do regime republicano, através do estabelecimento de um ambiente de segurança e da instituição de reformas sociais apaziguadoras da insatisfação da classe trabalhadora. Foi debaixo deste clima de instabilidade que o Governo implementou uma série de diplomas bastante ambiciosos que, nas palavras de Maia (1985: 38) combinaram “[...] ambiguidade política com algumas intenções generosas, mas marcadas pela ingenuidade – não podia deixar de conduzir as pretendidas reformas sociais a um enorme fracasso. E foi o que sucedeu”.

¹⁰⁹ A Constituição política de 1933, para além de enfatizar o papel do Estado enquanto coordenador e impulsionador das atividades de carácter social, melhorando as condições de vida das classes sociais desfavorecidas, defendeu a saúde pública e o apoio às famílias, restringindo, contudo, o alcance dos fins do Estado no que diz respeito à previdência social, por considerar que esta é uma responsabilidade das instituições.

dos organismos corporativos (Caixas Sindicais de Previdência,¹¹⁰ Caixas de Previdência das Casas do Povo e Casa dos Pescadores), o setor privado (Caixas de Reforma ou de Previdência e as Associações de Socorros Mútuos)¹¹¹ e o setor público formado pelas Instituições de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos (Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado).

As conhecidas Casas do Povo têm a sua origem em 1933,¹¹² enquanto organismos corporativos, inicialmente para dar cobertura aos trabalhadores rurais, com inscrição voluntária, passando depois a abranger, mediante vinculação obrigatória, todos os trabalhadores rurais e produtores agrícolas.

Em 1935 foi aprovada a Lei 1884, cuja finalidade principal residia na definição das bases gerais da organização da previdência social de natureza diversa, nomeadamente Institutos de Previdência dos Organismos Corporativos, Caixas de Reforma ou Previdência, Associações de Socorros Mútuos e Institutos de Previdência dos Servidores do Estado e dos Corpos Administrativos. Esta lei pretendia operacionalizar os princípios consignados no aludido Estatuto do Trabalho Nacional.

Maia (1985: 52) evidencia: “Reservando-se à assistência social uma mera função supletiva e complementar, pretendia-se com a legislação de 1933-1935 instituir e fazer funcionar uma organização da previdência que – apoiada em princípios de obrigatoriedade, generalidade e de estrutura administrativa diferenciada e não unitária – representasse a base de todo o sistema de proteção contra riscos sociais”. Não obstante, o autor sublinha que estes princípios não passaram de simples intenções, porquanto a realidade acabou por demonstrar que significativa percentagem de trabalhadores (independentes, agrícolas e outros) e famílias não beneficiaram de cobertura social no início dos anos sessenta.¹¹³ Para além das limitações das eventualidades cobertas, cumpre assinalar as dificuldades decorrentes das condições de atribuição das prestações, bem como os seus baixos montantes, designadamente das pensões. Note-se que a presença do assistencialismo era marcante neste período, sendo que os apoios dependiam fortemente da capacidade financeira das instituições que detinham a responsabilidade da sua atribuição, deixando muitos cidadãos à margem do sistema previdencial.¹¹⁴

Os anos que se seguiram ficaram marcados pelo desenvolvimento de algumas ações em direção à generalização da previdência no sentido de tornar a proteção dos trabalhadores menos

¹¹⁰ As Caixas Sindicais de Previdência, reguladas por Decreto em 1935, são instituições de natureza corporativa, concebidas por ação dos Grêmios e Sindicatos Nacionais, mediante acordos ou contratos coletivos de trabalho, com o objetivo de dar cobertura a situações de doença, invalidez, velhice e desemprego, cujo financiamento (regime de capitalização) provinha, em exclusivo, das contribuições das entidades patronais e massa assalariada.

¹¹¹ As Associações de Socorros Mútuos, regulamentadas em 1931 e 1932, são instituições cuja inscrição reveste natureza facultativa.

¹¹² Contudo, somente em 1969 foi aprovada a Lei 151 que estabelecia as bases da sua reorganização, das suas federações e dos regimes de previdência rural. Este diploma conferiu-lhes o estatuto de organismos de cooperação social, com personalidade jurídica própria. A implementação destas deixou de estar na esfera exclusiva do Governo para passar também para o domínio das Juntas de Freguesia ou qualquer outra autoridade administrativa (Maia: 1985).

¹¹³ Os esquemas de seguros sociais obrigatórios do setor privado, concretizados em 1935, até 1960 cobriram somente 50% da população ativa, embora seja de referir que este sistema foi sendo ampliado ao longo do tempo com a finalidade de abranger várias categorias profissionais de trabalho por conta de outrem (Ibidem: 1985).

¹¹⁴ Cabe destacar que o financiamento da proteção social dos trabalhadores que beneficiavam de algum tipo de cobertura social ao nível da doença, invalidez, velhice e morte e encargos com família, nomeadamente os funcionários do comércio, indústria e serviços era assegurado pelas contribuições dos mesmos (percentagem dos salários), sem qualquer contributo do Estado. O financiamento da previdência social dos trabalhadores da agricultura e pesca era assegurado pelas quotas dos seus associados, bem como pelos subsídios dos fundos comuns das Casas do Povo e subsídios do Estado, respetivamente.

dependente da sua própria vontade, procurando salvaguardar a sua proteção social perante os riscos. Neste contexto, em 1940, surge um diploma legal que confere ao Governo a iniciativa de implementação das Caixas de Reforma ou de Previdência, resultando destas a homogeneização de regimes das Caixas Sindicais de Previdência e das Caixas de Reforma ou de Previdência. Nesta época assistiu-se a um aumento do número de instituições e do seu número de beneficiários.

A reorganização dos serviços públicos viria a acontecer neste mesmo ano através da implementação de uma Subsecretaria de Estado da Assistência Social, com posterior aprovação do Estatuto da Assistência Social, definidor da ação complementar do Estado na prestação de apoio social. As atividades de assistência deviam desenvolver-se em estreita colaboração com as da previdência, sendo a organização assistencial supletiva por relação ao seguro social obrigatório, dando cobertura aos indivíduos não abrangidos por este tipo de apoio.

Remonta a este período a atribuição de apoios em espécie (internamentos hospitalares, serviços de equipamentos sociais, entre outros) e pecuniários após verificação da situação de carência económica. Esta ajuda suplementar do Estado acabou por conferir maior visibilidade à função desempenhada pelas instituições particulares, em concreto às Misericórdias, tendo-lhes sido atribuída a responsabilidade de coordenação da assistência de carácter local, sobretudo na área hospitalar e materno-infantil, sob a tutela da Direção-Geral da Assistência e Inspeção da Assistência Social. Apesar disso, a prática viria a demonstrar níveis deficitários de proteção social, motivados, sobretudo, pela insuficiência de recursos das instituições, descoordenação das atividades da assistência social com as da previdência e elevada dispersão de serviços.

Ainda assim, pode abonar-se que o início dos anos 60 registou processos de reforma da Previdência Social, cujo alcance e efeitos perduraram para além da Revolução de 25 de Abril de 1974 e até à aprovação da Lei de Bases da Segurança Social de 1984. Assistiu-se, então, à introdução de alterações na estrutura institucional da previdência, alargou-se o domínio de aplicação material e pessoal do sistema, concorrendo para o desenvolvimento de um Regime Geral de Segurança Social.

Cabe registar a criação das Caixas Distritais de Previdência, com a organização de Caixas de Previdência por ramos e categorias profissionais e a extensão da previdência a setores não cobertos. Destaca-se a criação da Caixa Nacional de Pensões e Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, enquanto especialização das Caixas de Previdência com a finalidade de aumentar os riscos cobertos. Com efeito, neste período, alguns atores familiarizados com o plano Beveridge¹¹⁵ de 1942 e as Recomendações da Organização Internacional do Trabalho tentaram transformar a proteção social corporativa num sistema de Segurança Social universal parecido aos sistemas desenvolvidos nos países europeus no pós-guerra.

Deste modo, os anos 60, marcados por grandes alterações a nível social, enquadraram também a reforma do sistema de proteção social, pois a Lei n.º 2115, de 1962, deu início a um verdadeiro papel interventor do Estado na previdência social, na medida em que se assistiu a uma nova gestão dos benefícios e prestações do sistema de previdência, bem como um novo modelo de financiamento. Esta lei permitiu o alargamento das eventualidades cobertas e a

¹¹⁵ O Relatório Beveridge foi apresentado no Reino Unido com a finalidade de abranger toda a população com os seguros sociais obrigatórios, evitando condições de vida abaixo do limiar da pobreza. Considerava-se que o Estado deveria assumir um papel mais dinâmico no domínio da proteção social.

proteção a grupos sociais não contemplados pelos seguros sociais obrigatórios, estabelecendo um sistema completamente distinto do sistema corporativo criado em 1935. De referir, nesta época, o incremento da industrialização, o aumento do setor terciário, a diminuição do setor agrícola, a acentuação das migrações interior litoral, a transição política para a democracia e para um sistema económico de mercado aberto, a reorganização do mercado de trabalho, o início da recomposição da estrutura de classes sociais, com o aumento das classes médias, paralelamente ao reforço das aspirações sociais e culturais.

No tempo do Governo marcelista,¹¹⁶ últimos anos do Estado Novo, verificou-se uma continuidade na implementação das reformas com o designado *Estado social* de Marcelo Caetano, sendo que para além da introdução de novas prestações sociais e aumento dos montantes atribuídos se assistiu ao seu alargamento a profissões que antes estavam a descoberto, constituindo exemplo os trabalhadores rurais, daqui derivando um aumento do número de beneficiários a partir de 1970. A criação do regime não contributivo, traduzido na pensão social, a par da atribuição do chamado 13.º mês de pensão a todos os pensionistas, no final de cada ano civil, data deste período. De sublinhar a expansão das coberturas no que diz respeito à maternidade e ao desemprego involuntário, a proteção dos trabalhadores rurais e a proteção em caso de doenças profissionais. Estas reformas, contudo, ocorreram basicamente ao nível dos benefícios e não ao nível das estruturas, designadamente as político-institucionais e estatais.

No início dos anos 70, as consequências de resultados menos favoráveis acabaram por ditar a necessidade de nova reorganização dos serviços de saúde e assistência, sendo que a Direção Geral da Assistência deu lugar à Direção Geral de Assistência Social, com o objetivo de abranger e disciplinar algumas importantes funções da política social não cobertas por outros departamentos do Estado, procurando a integração social dos indivíduos. Com vista à prossecução de tal missão, esta Direção Geral integrou dois outros órgãos, nomeadamente o Instituto da Família e Ação Social e Inspeção Superior de Tutela Administrativa. A este Instituto foram outorgadas responsabilidades de orientação, coordenação e fiscalização das atividades prosseguidas pelas instituições e estabelecimentos de assistência social.

Em termos de objetivos específicos concorrentes para os objetivos gerais, este Instituto deveria promover o bem-estar das crianças, desenvolver programas de apoio à população idosa, viabilizar a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e criação de serviços relacionados, atribuição de apoio em caso de catástrofes e, inclusive, a atribuição de apoios económicos com finalidade preventiva e curativa. Admite-se, nesta fase, 1971,¹¹⁷ uma visão inovadora da proteção social, com tendência para o abandono da sua marca paternalista presente em legislação anterior. Assistiu-se, igualmente, ao desenvolvimento de objetivos que incluíam a participação dos destinatários das medidas de proteção social, procurando destacar as medidas preventivas por relação às reparadoras.

Não obstante as intenções existentes e o esforço desenvolvido, os resultados não foram animadores, muito por influência do desfasamento entre necessidades e recursos disponibilizados, ausência de definição de uma política social geral, persistindo um conjunto

¹¹⁶ Marcelo Caetano foi um sucessor de António de Oliveira Salazar, tendo governado Portugal no período compreendido entre 1968 e abril de 1974.

¹¹⁷ Na década de 70 operou-se efetivamente uma transformação na previdência social, preparando terreno para a concretização de um verdadeiro sistema de Segurança Social.

de medidas avulsas, insuficiência de equipamentos sociais para responder aos problemas das famílias, inexistência de uma ação coordenada entre os diferentes setores de apoio, entre outros fatores de igual relevância.¹¹⁸

Anota-se que o sistema de proteção social português foi avançando no tempo de forma muito descoordenada e fragmentada, cuja intervenção permanecia em setores distintos com as inerentes dificuldades de articulação de objetivos e responsabilidades.

Em bom rigor, muito embora no decurso do século XX, ou mesmo antes, tenham sido desenvolvidos alguns ensaios de políticas sociais, até 1974 quase nada foi feito que se repercutisse em toda a população. O social foi sendo confundido com o caritativo, sendo que os problemas sociais foram sendo minimizados graças à organização da sociedade civil e instituições de solidariedade social. A propósito, Rodrigues (1999) refere que o regime ditatorial se caracterizou, entre outros aspetos, por uma quase inexistência de responsabilização do Estado face às políticas sociais.

2.3.2 A proteção social no período pós revolução (25 de abril de 1974)

Talvez se possa referir que a revolução do 25 de abril de 1974¹¹⁹ conseguiu efetivar uma rutura na organização de índole corporativa que marcava a proteção social em Portugal, abrindo novos horizontes para a mesma, até porque o programa do Movimento das Forças Armadas integrava um conjunto de medidas a implementar, onde se incluíam os fundamentos de uma política social inovadora em todas as suas áreas, destacando-se a substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de Segurança Social.

Cabe igualmente assinalar a Constituição de 1976 e a sua clara alusão ao direito à Segurança Social consagrado no seu artigo 63.º, nos seguintes termos: “Todos têm direito à segurança social”. Salienta também que compete ao Estado a organização, coordenação e financiamento do sistema de Segurança Social unificado, descentralizado, de acordo com a participação das associações sindicais e outras, sem prejuízo da existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, legalmente regulamentadas e sob fiscalização estatal. Desde este período e até finais dos anos setenta verificaram-se apreciáveis esforços no sentido de promover os indispensáveis ajustamentos da proteção social às novas condições operadas no país, fruto da revolução do 25 de abril. Destaca-se desde logo a atribuição de subsídio de desemprego, cujo valor se encontrava indexado ao salário mínimo nacional, a criação da pensão social e a melhoria de outras prestações pecuniárias.

A partir de 1977 começou a ser gizada uma nova estrutura orgânica da Segurança Social, tendo sido aprovado um diploma, Decreto-Lei n.º 17/77, de 12 de janeiro, nesse sentido. Assim, nasce a Autoridade Distrital de Segurança Social e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Em finais desse mesmo ano, como expressão das medidas de reorganização que foram sendo implementadas, foi aprovado um diploma que definiu a nova estrutura

¹¹⁸ De notar que a legislação corporativa foi sendo moldada por uma visão paternalista no desenvolvimento dos apoios concedidos, perpetuando-se a ação paliativa e curativa, em detrimento de uma proteção social ampla e integradora. Paralelamente, presenciou-se uma clara repressão da mendicidade, que até chegou a ser proibida.

¹¹⁹ O modelo de Estado-Providência português, tendo iniciado o seu percurso após a revolução de 1974, depois do período próspero dos trinta anos gloriosos, nasce já numa época de grande vulnerabilidade económica, revestido de certas características, nomeadamente uma fraqueza política e financeira.

orgânica da Segurança Social, observando os princípios de integração, descentralização e participação.

Data deste período a estrutura orgânica regional que contemplava os Centros Regionais de Segurança Social e Centro Nacional de Pensões com personalidade jurídica própria e gozando de autonomia administrativa e financeira. Em conformidade com este diploma, os Centros Regionais de Segurança Social passaram da letra de lei para a realidade, tendo sido instalados em todos os distritos do continente suportados no Decreto-Lei n.º 79/79, de 2 de agosto.

Entre 1975 e 1984,¹²⁰ o sistema de Segurança Social foi implementando mudanças ao nível dos regimes contributivos e modelos complementares de proteção social. O sistema de providência social foi dando lugar a um sistema integrado, universal e contributivo. Este novo sistema contemplava dois níveis. O primeiro, designado regime geral contributivo, abrangia os trabalhadores assalariados, independentes e suas famílias, vinculados a uma inscrição obrigatória. O segundo patamar de apoio social correspondia ao designado regime não contributivo, destinado às pessoas carenciadas não cobertas pelo regime anterior. Neste sistema enquadrava-se, e ainda hoje se enquadra, a pensão social.¹²¹ Paralelamente foi criado o sistema da ação social, cujos apoios concedidos pretendiam combater eventualidades, facultados através de prestações pecuniárias, revestindo um carácter pontual e transitório, igualmente em vigor na atualidade.

A Segurança Social foi também assegurando apoio aos indivíduos e famílias que utilizavam equipamentos sociais de apoio à infância, população adulta e terceira idade através da transferência de verbas para as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)¹²² que desenvolvem atividades no domínio referido, via acordos de cooperação.

Em conformidade, o período que se inicia com a Revolução de 1974 e que perdura até 1979 ficou marcado pela coincidência de perspetivas e iniciativas inovadoras, algumas das quais inspiradas em modelos próximos dos países sociais-democratas. A diferença entre o sistema português e europeu residia mais nos montantes das transferências económicas para os beneficiários do que propriamente nas eventualidades cobertas. Refira-se que em Portugal, em 1993, a percentagem de despesas com a Segurança Social e proteção social, em relação ao PIB, era de 20,6%, enquanto a média europeia dos doze era de 26,2% em 1990 (Mozzicafreddo, 1997: 39).

¹²⁰ Refira-se a aprovação da Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 28/84, que enquadrava consistentemente quer os regimes, quer as prestações de Segurança Social. Ela evidenciou o direito à Segurança Social, refletindo e clarificando, para além dos objetivos, os princípios da universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação. A aplicação deste diploma deveria conduzir a um regime unificado, de cariz contributivo, capaz de abranger toda a população ativa e um regime não contributivo para apoiar a população inativa.

¹²¹ A pensão social, cuja data de implementação remonta ao período seguinte a 1974, revela já uma certa preocupação de cidadania, somada ao direito de Segurança Social.

¹²² Registe-se, pela importância que detém, que o primeiro Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) foi aprovado em 1979 através do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro. Este diploma contemplava no seu artigo 1.º “Dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos” e o objetivo de “facilitar serviços ou prestações de segurança social”. Todavia, o facto de se reconhecer que a solidariedade social não se confina somente à área da Segurança Social, estendendo-se, como é evidente, à área da saúde, educação, habitação, entre outras, surgiu a necessidade de alargar o conceito legal de Instituição Particular de Solidariedade Social. Em conformidade, em 1983, foi aprovado um novo Estatuto pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que vigorou 31 anos. Recentemente, este diploma foi alterado pela publicação do Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro.

Como refere o mesmo autor, a este nível, a orientação do Estado foi progredindo de um suporte complementar para uma posição ativa através do aumento gradual das contribuições públicas nas receitas da Segurança Social. Esta tendência também se repercutiu na assunção de encargos inerentes à ação social, sendo que as transferências do Estado para este regime passaram de 1,9% para 21,8%, respetivamente de 1980 para 1984 (Ibidem, 41). Estas percentagens refletem os efeitos redistributivos, em benefício maioritário dos mais carenciados.

Entre 1980 e 1993 as despesas com Segurança Social, em percentagem do PIB, aumentaram mais de 70% (Ibidem: 41). Apesar disto, em 1997 Portugal era ainda o país com o segundo menor índice de despesas com proteção social. As políticas sociais foram sendo implementadas de forma descontinuada e irregular, centrando o seu desempenho nas pensões e ação social, neste último caso procurando apoiar as classes sociais mais desprotegidas.

Se entre 1970 e 1980 o peso maior das despesas da Segurança Social se situava nas transferências referentes ao abono de família, subsídios de família e de maternidade, no período de 1980-1990 o destaque, dentro do leque das prestações sociais, é assumido pelas pensões.¹²³ Em 1994, as pensões de velhice representavam aproximadamente 62% do total de pensionistas. Anote-se que neste mesmo ano a população ativa empregada era de 4.258.000, significando, em termos absolutos, que cada 1.7 trabalhadores ativos a efetuar descontos para o sistema da Segurança Social suportava os encargos com um pensionista (Ibidem: 43). As pensões do regime não contributivo eram igualmente assumidas pelos cidadãos ativos. Esta relação ativos/pensionistas já deixava antever o problema da sustentabilidade da Segurança Social, revelando que o problema atual há muito se desenhava, situação agravada com a fuga, por parte das entidades patronais e dos trabalhadores, das respetivas contribuições para o sistema.¹²⁴

Não obstante o crescimento da contribuição do Estado nas despesas sociais ter evoluído positivamente, a partir de 1974¹²⁵ manteve-se, ainda assim, aquém das necessidades sociais e

¹²³ Em 1986, as despesas com os vários tipos de pensões assumiram o protagonismo maior dentro do orçamento da Segurança Social (70%), em resultado da exigência crescente de pensões. As despesas com o regime não contributivo passaram de 27,7%, em 1980, para 49,9% em 1984. As transferências do Estado, no total das contribuições do mesmo regime, subiram de 1,9% em 1981 para 21,8% em 1984. (Mozzicafreddo, 1997: 43). Estes valores percentuais exibem a importância crescente das políticas sociais desenvolvidas pelo poder estatal. Todavia, mais tarde, as prestações sociais, incluindo as do regime não contributivo, passaram a ser asseguradas pelo orçamento geral da Segurança Social, sem a correspondente transferência do Estado.

¹²⁴ Parece existir, desde logo, uma cumplicidade latente entre entidade empregadora e trabalhador. O interesse do primeiro (ao não apresentar o valor real da remuneração) tem a intenção de diminuir, tanto quanto possível, os encargos com as contribuições para o sistema de proteção social. O interesse do segundo (ao apresentar comprovativo de baixa remuneração) relaciona-se com a possibilidade de poder aceder a outros benefícios sociais.

¹²⁵ De acordo com Santos e Ferreira (2001), em 1974 Portugal era o país europeu com as despesas de proteção social mais baixas. Após o 25 de abril as despesas conheceram um aumento substancial. Ainda assim, a diferença na proteção social entre Portugal e a média europeia era demasiado elevada. Em 1990, Portugal, em percentagem do PIB, gastava com despesas sociais 15,8%, enquanto a média europeia era de 25,4%. Apesar de nos anos seguintes se ter registado um aumento com estas despesas, em 1998 Portugal continuava a ser o país que menos dinheiro desembolsava neste domínio (23,4%), ultrapassando apenas a Espanha e a Irlanda, permanecendo abaixo da média europeia (27,7%) (Ibidem, 189). A somar a esta realidade tínhamos a maior taxa de pobreza e o maior nível de desigualdade de rendimentos após as transferências sociais, o que revelava problemas redistributivos. Atrás de Portugal ficava apenas a Grécia, Itália e Áustria. Esta informação indica que o sistema de Segurança Social era pouco generoso e pouco eficaz na proteção dos mais carenciados. Tanto era assim que em 1998 o regime não contributivo contava somente com 6% do valor orçamentado para assegurar as despesas (Ibidem, 189). Esta realidade de pauperização foi sendo atenuada pela forte sociedade de providência, apanágio que tem caracterizado o país, fundada em vínculos de parentesco ou redes de vizinhança. Santos (1995: 64) corrobora: "Mas se Portugal não tem um Estado de Providência, tem, no entanto, uma forte sociedade-providência que colmata em parte as deficiências da providência estatal, uma sociedade organizada informalmente segundo modelos tradicionais de solidariedade social. Entendo por sociedade-providência as redes de relações de interconhecimento, de inter-reconhecimento e de ajuda mútua baseadas em laços de parentesco, de vizinhança e comunitários, através dos quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e segundo uma lógica de reciprocidade que se aproxima da relação de dom analisada por Marcel Mauss".

dos níveis atingidos por outros congêneres europeus. O nível de despesas por habitante, em 1983, correspondia a 37% da média comunitária. As contribuições dos trabalhadores e entidades empregadoras representavam a maior fatia do contributo para as despesas sociais, em termos de percentagem do produto interno bruto (PIB). Porém, entre 1975 e 1982 e a partir de 1986 assistiu-se a uma leve tendência para o aumento das despesas com a Segurança Social e a uma maior contribuição estatal (Ibidem, 41).

Evolutivamente, pode dizer-se que após 1974 os sistemas de proteção social foram reestruturados e melhorados os rendimentos dos escalões inferiores, procurando reduzir as desigualdades sociais, conferindo algum efeito redistributivo nas transferências sociais. No entanto, o comissariado dos projetos de luta contra a pobreza, em 1992, dava conta de que 25% da população se encontrava no limite da pobreza relativa, informação que parece questionar a informação anterior (Ibidem, 46).

Com efeito, embora se tenha registado alguma evolução favorável ao longo dos anos, o parco investimento do Estado no domínio social manteve muitas famílias reféns da pobreza. O baixo nível remuneratório das transferências pecuniárias parece ter sido a principal causa da persistência dos níveis de pobreza, pese embora o aumento das despesas com pensões. Na verdade, em 1987, cerca de 60% dos beneficiários de pensões de velhice, invalidez e sobrevivência auferiu valores inferiores ao salário mínimo nacional (Ibidem, 47).

Para Mozzicafreddo (1997), a situação financeira da Segurança Social e aumento crescente das despesas com proteção social, muito por influência do aumento do número de beneficiários e da melhoria relativa das prestações sociais correspondentes, ditou a necessidade de repensar o funcionamento do sistema. De sublinhar o aumento da esperança média de vida, o ingresso tardio no mercado de trabalho e a idade de acesso à situação de pensionista enquanto fatores influentes na diminuição das contribuições para a Segurança Social. Embora estes aspetos resultem benéficos para as sociedades, implicam, em contrapartida, a criação de medidas capazes de combater os problemas decorrentes da sua efetivação, face à deterioração da situação financeira. Este problema viu-se agravado pelo aumento da taxa de desemprego, reformas antecipadas, aumento de situações de trabalho atípico (contratos a termo, trabalho a tempo parcial, etc.), todos eles resultando em prejuízo para a própria Segurança Social, perante a redução do número de contribuintes ativos, ficando, deste modo, demonstrada a grande dependência desta entidade do mercado de trabalho.

Outro ponto fraco, com significativa interferência na situação financeira em apreço, foi a incapacidade institucional para recuperar as dívidas acumuladas à Segurança Social, questão agudizada pela inexistência de transferências, por parte do Estado, capazes de assegurar a provisão do regime não contributivo e ação social. Esta situação provocou maior défice e descapitalização do sistema da Segurança Social.

Será de aportar para esta análise a questão da universalidade das medidas de proteção social implementadas, pois o desenvolvimento do Estado Providência em Portugal seguiu a tendência geral do modelo europeu. Porém, a eficácia dessas mesmas políticas sociais foi abalada pelos seus reduzidos montantes. Numa outra vertente emerge a questão de saber se a universalidade e gratuidade dos serviços e políticas de proteção social deveria vincular-se a uma abstração

individual ou, pelo contrário, deveria atender às diferenças socioeconómicas dos cidadãos. Todavia, a questão da redefinição da universalidade e gratuidade das prestações sociais revelou-se polémica pelo questionamento de princípios consagrados constitucionalmente, interiorizados pelos cidadãos como direitos.

A discussão em torno das fontes alternativas de financiamento da Segurança Social, nomeadamente o alargamento da base contributiva, com incidência na tributação dos rendimentos de capitais, juros e lucros ou nos trabalhadores independentes há muito vem sendo equacionada. Refira-se, exemplificativamente, a alteração das formas de funcionamento do sistema, designadamente a alteração do período de contagem para a reforma (10 melhores dos últimos 15 anos) e aumento da idade de acesso à reforma para os 66 anos, situações que acabaram por ser implementadas. Esta última alteração foi efetivada, já no decurso do programa de ajustamento da *Troika*, através da Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro.

Mozzicafreddo (1997: 50) evidencia um provável caminho da Segurança Social em direção ao setor privado. A este propósito, esse autor fala de um percurso orientado para uma cobertura tripartida, segundo o esquema que designa de *três pilares*. No primeiro, enquadram-se as prestações do sistema público obrigatório, de base contributiva ou não contributiva, suportadas pelo orçamento do Estado. O segundo respeita às prestações sociais decorrentes dos regimes complementares de natureza coletiva. O último pilar é relativo a vários seguros individuais, cujo acesso depende da livre escolha dos cidadãos.

Em termos de síntese pode afirmar-se que o período anterior a 1980 ficou marcado por uma tentativa de ajustamento das formas de proteção social aos preceitos do artigo 63.º da Constituição de 1976, tendo-se assistido a grande produção legislativa sobre a matéria com a ambição de por termo à descoordenação e desarticulação existente, sem, contudo, terem tido grandes reflexos práticos na melhoria das condições de vida dos cidadãos. No entanto, destaca-se o mérito de ter sido desbravado caminho rumo à organização de um sistema de Segurança Social, com a finalidade de deixar para trás os sistemas de previdência e assistência social.

A fase posterior a 1980 foi igualmente rica em matéria legislativa, sendo de salientar a aprovação de um novo diploma sobre prestações sociais para crianças e jovens, materializado na concessão de abono de família que abrangia descendentes e equiparados de toda a população ativa, abono complementar a crianças e jovens deficientes, independentemente da condição de recursos, subsídio mensal vitalício, subsídio de nascimento, aleitação, entre outros.

Registe-se que o ano de 1995 ficará para sempre conhecido na história como um tempo de reforma da Segurança Social. Sob o comando de um Governo socialista, a convicção de um sistema em crise, incapaz de solucionar os novos problemas, foram desenvolvidas diversas medidas de acordo com as seguintes orientações: universalidade e solidariedade, promoção do emprego e da inserção, um novo princípio da subsidiariedade e complementaridade na Segurança Social. (Santos e Ferreira: 2001).

A primeira orientação diz respeito a um regresso ao modelo social-democrata universal e solidário, idêntico ao que esteve presente na legislação no período seguinte à Revolução do 25 de abril de 1974. Assistiu-se a uma interiorização dos benefícios sociais como direitos que deveriam financiar-se nos impostos, facto que levou o Estado a transferir do seu orçamento para

o da Segurança Social os recursos indispensáveis para o efeito, ou seja cobertura do regime não contributivo e ação social, situação prevista na Lei de Bases de 1986.

Em 1996 foi criado, a título experimental, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), igualmente financiado pelos impostos, enquanto medida de política social que consagra o direito a uma prestação pecuniária do regime não contributivo, aliada a um programa de inserção que deverá ser negociado entre as partes.¹²⁶ Registe-se, pela importância que reveste no contexto da proteção social portuguesa, que esta medida se traduziu na quase única mola de proteção aos mais carenciados e de combate à pobreza e exclusão social, atribuindo um novo rosto e visibilidade à intervenção social. A sua generalização a todo o país aconteceu em 1997, fruto do seu carácter inovador e dos resultados alcançados na sua fase inicial (projetos piloto).

Cumprе assinalar também a introdução de medidas de aprofundamento da redistribuição na componente contributiva do sistema, quer nas prestações familiares, quer nas pensões, baseadas no princípio da diferenciação positiva, condicionando a atribuição dos apoios aos rendimentos das famílias, sem descurar a sua universalidade.

A segunda orientação respeita à promoção da inserção social e profissional, cuja tónica assenta no desenvolvimento de medidas ativas, ou medidas de ativação, muito em linha com a tendência seguida por outros países europeus.

A terceira orientação decorre da importância atribuída à articulação entre terceiro setor, poder local e Estado, visando a implementação e desenvolvimento das políticas através de abordagens intersectoriais, interinstitucionais e descentralizadas. Pretende-se combinar o princípio da subsidiariedade com a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos. A última orientação, por sua vez, refere-se a um Estado-Providência misto, onde se admitem os provedores de proteção social tradicionais, o terceiro setor e operadores privados lucrativos.

Nos anos noventa eclodiu a notícia de que a sustentabilidade da Segurança Social, em especial na área das pensões, estava em crise. A partir de 1989 começam a surgir vários estudos que dão conta desta situação, sugerindo o setor privado lucrativo como modelo alternativo. Apesar dos discursos derrotistas gerados em volta dos problemas financeiros da Segurança Social, o Estado não só não avançou com propostas como o *plafonamento*¹²⁷ como procurou implementar medidas tendentes à subsistência e reforço da sustentabilidade do sistema. Evidenciam-se medidas como a alteração da forma de cálculo das pensões, aumento da idade de acesso à reforma, aumento das transferências do orçamento de Estado para o orçamento da Segurança Social, diminuição dos encargos das entidades patronais com a taxa social única, entre outras.

Posteriormente, em finais de 1995, o novo ministro da solidariedade fez referência a um sistema arcaico, defendendo a interpenetração entre a esfera pública e a esfera privada. Nesta data foram anunciadas reformas como a introdução do *plafonamento*, medidas de combate à fraude nas situações de desemprego e doença, recuperação das dívidas à Segurança Social e cruzamento de informação entre Serviços da Segurança Social e Finanças. Em consequência,

¹²⁶ Para uma análise dos percursos de inserção dos beneficiários desta medida de política social ver Lousada (2008).

¹²⁷ No momento da redação deste capítulo, em época eleitoral, a questão do *plafonamento* volta a estar em discussão, sendo que a coligação presente no Governo (PSD/CDS-PP) o defende no sentido da criação de um limite salarial, a partir do qual se possa descontar para sistemas mutualistas e privados.

em 1996, foi criada a Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS) no sentido de serem estudadas alternativas capazes de garantir a sustentabilidade do sistema, sem ignorar o respeito pela igualdade e solidariedade.

Decorridos os trabalhos da CLBSS cabe aqui transcrever as palavras de Santos e Ferreira (2001: 207): “Em 19/04/96 o semanário Independente refere o surgimento de três grupos com diferentes opiniões e propostas de reforma: «Grupo Conservador», o qual defende uma análise exaustiva da actual situação, reconhecendo a necessidade do Estado encontrar formas de compensação imediata da Segurança Social; «Grupo Misto», que faz um diagnóstico menos optimista da situação admitindo a possibilidade de ruptura a breve prazo; «Grupo Liberal» que defende que o Estado não tem condições para manter o sistema e terão de ser os cidadãos a escolher o modelo de protecção que melhor lhes convier”.

A seletividade das prestações familiares foi igualmente alvo de avaliação por parte da referida CLBSS, sem terem chegado a um consenso. Alguns elementos que se exprimiram a favor defendiam que os beneficiários com determinados escalões de rendimentos não deveriam aceder a esta prestação social. Os elementos que não aprovaram essa seletividade argumentaram, essencialmente, com o estigma para as famílias beneficiárias.

Em termos conclusivos, o Livro Branco da Segurança Social apontava para uma *concepção globalizante* da protecção social que inclui o sistema da Segurança Social (com um subsistema previdencial e um subsistema de solidariedade), um sistema de ação social e um sistema de complementaridade. Recomendava-se que o subsistema previdencial fosse financiado por contribuições e que o subsistema de solidariedade fosse suportado por impostos. Defendia-se, ainda, no subsistema de solidariedade, o aumento da seletividade mediante a exigência da comprovação de recursos nos mínimos das prestações.

Pode afirmar-se que no período 1995-2000 o sistema de Segurança Social português sofreu uma transformação relevante, visível na ênfase dada à componente redistributiva e universalista, sobressaindo as preocupações com a pobreza e exclusão social. Capucha (2002: 1) adianta: “O modo como no futuro se avaliará o período decorrido entre 1995 e 2000 em Portugal ninguém pode, por enquanto, saber. Mas não será excessivo dizer que provavelmente se iniciou um novo ciclo do nosso processo de desenvolvimento”.

Este autor salienta que depois de um período de crescimento económico muito contido na primeira metade da década, somente 2,1% entre 1990 e 1994, ou até mesmo inexistente em 1993, o produto interno bruto ganhou outra vitalidade no período compreendido entre 1995 e 2000, com um aumento na ordem dos 3,5%, situação que ficou a dever-se ao aumento da produtividade e fundamentalmente ao crescimento da taxa de emprego. Paralelamente assistiu-se a uma redução importante dos níveis de inflação. Acresce a esta evolução positiva a descida das taxas de desemprego (7,3% em 1995 para 4,1% em 2000) muito por influência da reestruturação e modernização do tecido económico e consequente contratação de trabalhadores por parte das empresas (Ibidem, 2).

Esta conjuntura também recolheu frutos provindos do aumento da qualificação dos portugueses como ficou demonstrado nos Censos de 1991 e 2001, sendo que 6,3% da população atingiu um nível de ensino médio ou superior, passando a 13,1%, respetivamente. A população com o ensino secundário completo passou de 8,7% para 15,4%. Inversamente, assistiu-se a uma

diminuição clara das pessoas sem qualquer nível de formação, níveis que passaram de 17,6% para 14,4% nos mesmos Censos. Registou-se também um decréscimo no número de pessoas que frequentaram apenas o primeiro ciclo do ensino básico, de 43,8% para 34,3%¹²⁸ (Ibidem, 2). Estes dados revelam a taxa de esforço feita pelas famílias no sentido de qualificar os seus descendentes, bem como espelham o investimento feito pelo Estado em ordem a um ensino cada vez mais apelativo e diversificado no que diz respeito às saídas profissionais e escolares, bem como proporcionar maior grau de satisfação aos visados.

O período em análise foi de igual modo meritório pela elevação da percentagem de utilizadores da formação profissional, com números a evoluir de 16.792 em 1998, para 26.078 em 2000. Iguais resultados surgiram na frequência deste tipo de ensino por parte dos desempregados. Registe-se que a formação de ativos adultos quase duplicou no período em referência (121.487 para 310.863) (Ibidem, 3). A questão da frequência fica bem demonstrada nos números apresentados. Porém, a avaliação da sua eficácia e do seu real impacto na vida futura dos cidadãos deixa em aberto algumas reservas e dúvidas.¹²⁹

Pelos indicadores existentes, o período 1995-2000 parece ter registado não só um crescimento económico¹³⁰ como também uma melhoria significativa da qualidade de vida dos cidadãos, resultado de uma redistribuição de rendimentos proporcionada pela articulação de políticas económicas e sociais. De salientar, a este nível, o aumento do salário mínimo nacional, a diminuição de trabalhadores de baixos salários, o aumento do valor da pensão mínima do regime contributivo e da pensão média, incremento identicamente observado na pensão do regime não contributivo.

Simultaneamente ao crescimento das prestações sociais assistiu-se à expansão de um direito legalmente consagrado, de que é exemplo claro a implementação do Rendimento Mínimo Garantido, acima evidenciado. Também aqui poderia ser feito um grande debate relativo à eficiência e eficácia desta medida, sobretudo à sua componente de inserção. Porém, prefere-se dar relevo à sua filosofia de base e à sua capacidade meritória no combate à severidade da pobreza.

De ressaltar a criação de equipamentos sociais da rede solidária, enquanto estruturas de apoio às famílias, nomeadamente a criação de respostas sociais na área da infância e juventude, população adulta, população deficiente e terceira idade, respetivamente creches, jardins-de-infância, serviço de apoio domiciliário, centros de dia, centro de atividades ocupacionais, lares

¹²⁸ Não obstante, Costa *et al.* (2008: 150), num estudo longitudinal da pobreza em Portugal, relativamente aos níveis de escolaridade, concluem: “[...] O baixo nível de escolaridade continua a ser uma característica estrutural da sociedade portuguesa. Em 2000, 90,4% dos indivíduos pobres em pelo menos um ano do período 1995-2000 tinha completado, no máximo, o 3º ciclo do ensino básico, e apenas 2% haviam completado o ensino superior”.

¹²⁹ A propósito, Lousada (2008: 132) sublinha: “Neste contexto, parece importante reflectir sobre a oferta disponível nos Institutos de Emprego e Formação Profissional (IEFP), designadamente a colocação directa no mercado de trabalho; a criação do próprio emprego; as empresas de Inserção e a medida de apoio à criação de postos de trabalho por entidades empregadoras. Estas medidas, designadas de “activas de emprego”, possuem um denominador comum que assenta na valorização do dinamismo e incentivo dos potenciais beneficiários. O desajustamento destas à realidade sociocultural e profissional dos beneficiários colide, em parte, com uma postura passiva, por parte destes, que pode condicionar o sucesso destas medidas. A ausência de aptidões/requisitos mínimos deste tipo de público é, desde logo, uma desvantagem na situação de partida. Em situação idêntica posiciona-se o acesso à formação profissional que não se adequa às características deste público, na medida em que possui critérios de acesso rígidos e elevados face ao limiar de habilitações literárias detidas pela grande maioria dos beneficiários. De realçar que este tipo de formação nem sempre se adequa às expectativas dos beneficiários e, por vezes, é concebida fora da realidade das necessidades do mercado local”.

¹³⁰ O PIB *per capita* português exibia no final da primeira metade da década de 1990 apenas 70,7% da média dos países que integravam a União Europeia, percentagem que ascendeu a 74,3% no final na década. (Capucha, 2002: 1).

de infância e juventude, estruturas residenciais para pessoas idosas, entre outras. Registe-se que o crescimento do investimento do Estado na construção destes equipamentos passou de 34 para 47,400 milhões de euros e os apoios concedidos para o seu funcionamento, via acordos de cooperação, aumentaram de 380,1 para 763,660 milhares de euros/ano (Ibidem, 3).

Com efeito, em Portugal, a segunda década de 1990 ficou marcada por um desenvolvimento a várias velocidades, sob a influência do atraso que pairou sobre o país durante vários anos. Refira-se a organização do trabalho patente nas empresas tradicionais, os níveis de qualificação da população adulta, a taxa de participação em ações de formação, bem como o grau de amadurecimento do sistema de proteção social. Não obstante, o 25 de abril de 1974 e a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, ditaram uma viragem de significativo relevo no processo de desenvolvimento e modernização do país em áreas como o sistema institucional, infraestruturas, integração dos jovens no ensino superior, organização das famílias, entre outros aspetos que influenciaram positivamente a qualidade de vida da população.

Contudo, a primeira metade da década de 90, nomeadamente a forma como se respondeu à crise de 1992/93¹³¹ acabou por demonstrar que o país não estava isento dos problemas resultantes do atraso tradicional, congénito, e que se tinham ignorado, fruto de uma visão tecnocrática, autoritária e neoliberal do crescimento económico, determinadas estratégias que sustentassem não só a competitividade económica do país como a qualidade de vida dos cidadãos. Em bom rigor, a crise revelou que o desenvolvimento conseguido não era sustentável e que aumentaram as desigualdades sociais, ficando assim expressos os constrangimentos do modelo de crescimento adotado.

É real que a integração europeia (1986) veio dar uma lufada de ar fresco à economia,¹³² eventualmente mal aproveitada, pois alguns debates académicos e políticos já, à data, disputavam qual a melhor opção para o país: desenvolver uma política de crescimento económico voltada especialmente para a diminuição das despesas públicas, incluindo investimento e políticas sociais, desregulação do mercado de trabalho, privatização de algumas áreas de ação exclusivamente públicas, constituindo exemplo a saúde, tudo isto em nome da competitividade ou, em alternativa, apostar no crescimento do Estado-Providência e priorizar o investimento no capital humano, reformulando as políticas de educação, saúde, cultura, ciência, emprego e solidariedade.

Embora os defensores da primeira opção não pretendessem a abolição total das políticas sociais e os da segunda não ignorassem por completo a saúde da economia, a principal diferença, entre uma e outra, reside nas prioridades. Considerava-se que o ganho em termos de eficiência de mercado resultaria em desvantagem para a melhoria das condições de vida da sociedade e o investimento em políticas sociais originaria perdas em termos económicos.

¹³¹ Crise do Sistema Monetário Europeu.

¹³² De salientar que a competição resultante dessa integração, o desenvolvimento de uma panóplia de políticas macroeconómicas e estruturais e, ainda, o apoio financeiro da Comunidade Europeia resultaram benéficas para Portugal, pois verificou-se uma estabilização nominal da economia e uma aproximação aos níveis de rendimento europeus. A taxa de inflação e o défice orçamental diminuíram. Este último situou-se abaixo dos 3,0% do PIB definidos pelo Tratado da União Europeia. O desenvolvimento verificado em matéria de convergência nominal permitiu a Portugal integrar o grupo dos fundadores do euro, participando na União Económica e Monetária (UEM) desde janeiro de 1999.

Contudo, decorridos cinco anos, foi possível constatar que a conciliação de crescimento e modernização da economia e investimento na qualidade da sociedade e das políticas sociais é possível, não deixando cair nenhuma das opções referidas. Por conseguinte, Portugal alinhou as suas políticas neste sentido, assumindo um compromisso com o rigor macroeconómico preconizado nos critérios de convergência para adesão ao euro, intensificação do investimento público favorável à competitividade das empresas e o de desenvolvimento de políticas sociais. Estas passaram a ser consideradas um investimento na população, nas suas competências, na paz social, na qualidade de vida, enquanto base essencial para o desenvolvimento da economia.

Simultaneamente, assumiu-se que as políticas económicas devem visar a justiça social, tendo sido aprofundada a lógica de redistribuição e da equidade fiscal. Concomitantemente, as políticas sociais devem ser vistas como promotoras das capacidades dos cidadãos, no sentido de recolher o contributo de todos em prol do desenvolvimento económico. A propósito, Capucha (2002) expõe que uma economia florescente é incompatível com um deserto social, sendo que o percurso a seguir seria o de transformar os cidadãos em agentes promotores da sua própria mudança, deixando de parte a ideia de cidadãos beneficiários passivos, em ordem a uma economia do conhecimento.

Não é nova a necessidade de estimular a aprendizagem ao longo da vida, de promover a adaptabilidade e flexibilidade das empresas, de modernizar a organização do trabalho, de dar resposta ao problema do envelhecimento da população e suas consequências, de atender ao problema da exclusão social e do desemprego. Resulta claro que Portugal partiu da estação do desenvolvimento com algum tempo de atraso, visível nos índices de qualificação e produtividade, na organização do trabalho, na conciliação de trabalho e vida familiar, na estrutura sectorial do tecido produtivo, nas fragilidades da rede de equipamentos e serviços de apoio às famílias, na juventude dos sistemas de proteção social, na cultura política, no débil sentido de cidadania, na relação entre serviços públicos e cidadãos, nos níveis de pobreza, nos níveis de contribuição fiscal para o sistema, na fuga aos impostos, no clientelismo político, entre outros factos que atribuem a Portugal uma singularidade muito especial.

Ainda assim, Portugal, em 1996, implementou o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), atual Rendimento Social de Inserção (RSI),¹³³ resultado de uma orientação comunitária do Conselho das Comunidades Europeias¹³⁴ convidando o conjunto dos países comunitários a incluir um dispositivo desta natureza na sua legislação social, apostando claramente na ativação das pessoas, casando universalidade de direitos e deveres com diferenciação positiva. Este foi um dos princípios que norteou a organização e coordenação da nova geração de políticas sociais em Portugal,¹³⁵ com a finalidade de modernizar a economia e a sociedade. Porém, outros

¹³³ O Rendimento Mínimo Garantido, atual Rendimento Social de Inserção, enquanto direito social que vigora em mais de uma dezena de países da União Europeia, foi criado em Portugal pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, tendo-se generalizado em 1997 após um período experimental de um ano. Não obstante, Portugal foi o penúltimo país da União Europeia a criar esta medida.

¹³⁴ Recomendação 92/441/CEE, de 24 de Junho, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social.

¹³⁵ A propósito, Ramos (2003: 172) esclarece: “ Portugal reconhece, pela primeira vez, que a situação de exclusão por relação aos recursos – a situação de pobreza – viola o direito social fundamental a um nível mínimo de vida e precisa de ser combatido de forma sistemática, e não apenas pontual, pela acção do Estado, criando uma rede mínima de protecção social a que todos possam aceder”.

Taibbi (2014: 343), a propósito de direitos e pobreza, expõe uma relação de perversidade e de hipocrisia, pois se por um lado se defende a existência de plenos direitos face a situações de carência socioeconómica, por outro, assiste-se a uma gravosa intromissão e questionamento da vida privada daqueles que necessitam de apoio. Este autor refere-se a uma “[...]forma de racismo institucional y una repulsiva inversión de la relación entre derechos y pobreza”, pois a desigualdade de rendimentos

princípios podem ser evidenciados, nomeadamente a primazia das políticas públicas. Defende-se que o Estado possui uma função de regulação e de fornecimento de um conjunto de serviços que ele pode facultar com mais êxito do que o mercado.

Outro princípio, igualmente importante, é o da responsabilização de todos os interventores sociais, onde cada um deve assumir de forma nítida a sua posição e a sua responsabilidade, negociando e partilhando caminhos de mudança. O *Pacto para a Solidariedade*, assinado pelos representantes das instituições da rede solidária, constitui um modelo dessa lógica de ação. Outro exemplo reside nas parcerias institucionais¹³⁶ que emergiram da letra da lei que implementou a medida de política social Rendimento Mínimo Garantido ou a própria Rede Social.

Um outro princípio funda-se na conceção de cidadania, baseado na transparência e abertura das instituições públicas, na responsabilidade dos serviços, na contratualização dos benefícios e na aposta na capacidade de participação dos cidadãos. Novamente o RMG/RSI pode servir de exemplo, pelo direito legalmente instituído a condições mínimas de sobrevivência. A abertura de lojas de solidariedade veio facilitar o relacionamento entre contribuintes e beneficiários do sistema. A linha de emergência social (144), criada em 2001, os vários Planos Nacionais para a Inclusão Social (PNAI) constituem igualmente exemplo de algumas medidas que pretenderam dar uma nova visibilidade aos direitos sociais.

A aplicação das medidas baseadas no princípio da diferenciação positiva (dar mais a quem mais precisa) implicou a adoção de um quinto princípio, o da territorialidade na gestão das políticas e aproximação aos problemas dos cidadãos. As Comissões Locais de Acompanhamento do Rendimento Mínimo Garantido, atuais Núcleos Locais de Inserção do Rendimento Social de Inserção indicam a preocupação com o desenvolvimento de uma intervenção centrada no acompanhamento personalizado do indivíduo/família. O mesmo princípio presidiu ao desenvolvimento de redes e pactos para a criação de emprego, destacando-se a este nível o Plano Nacional de Emprego (PNE) que privilegiava uma abordagem multidimensional e individualizada do desempregado tendo em vista a sua reintegração no mercado laboral.

Cumprе ainda destacar a implementação da Rede Social, com a elaboração de diagnósticos concelhios e correspondente criação de Planos de Desenvolvimento Social (PDS), cujos objetivos estão ligados à sistematicidade, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Muitos outros programas ficarão para trás na memória, não porque tenham sido já abandonados, mas pela eficácia que têm vindo a demonstrar ou, simplesmente, porque embora existindo no papel foram engolidos pela velocidade da globalização, do capitalismo desenfreado e pelos interesses imperantes.

acaba por se refletir na desigualdade perante a justiça, onde a frase vulgarmente conhecida “tudo tens tudo vales, não tens nada vales” assume grande expressão e sentido. Por tal facto, os pequenos delitos cometidos pelos pobres são punidos com penas de prisão, enquanto as classes privilegiadas que cometem enormes fraudes escapam às malhas da justiça.

¹³⁶ Se essa estratégia de funcionamento recolheu os frutos esperados daria, hoje, origem a uma discussão alargada e implicaria uma análise profunda dos resultados em termos da tão famosa inserção dos beneficiários. No caso Português, sem ignorar a vital importância do trabalho em rede ou em parceria, não será despropositado referir a dificuldade de interiorização deste método de trabalho, preferindo-se empurrar responsabilidades de setor para setor.

2.3.3 A proteção social a partir da crise económica e financeira de 2007/2008

Não será despropositado referir que Portugal é um dos países que mais tem sofrido com os efeitos da crise desencadeada em 2007, cujas consequências recaíram fortemente sobre a vida dos cidadãos, em especial os mais vulneráveis, dada a deterioração dos níveis da intervenção estatal no domínio da proteção social. A capacidade de resposta dos serviços públicos, nomeadamente da Segurança Social, parece ter sido estrangulada pelo conhecido *programa de ajustamento*, num contexto de aumento das necessidades de proteção da população, acabando por expor, com mais veemência, os problemas estruturais da pobreza e das desigualdades sociais,¹³⁷ não fosse real a redução das transferências públicas destinadas ao combate destes dois fenómenos tão presentes na sociedade portuguesa.¹³⁸ A máscara política que tenta obscurecer esta realidade social é pequena demais para deixar indiferente mesmos os mais incautos e desatentos.

Como é possível fazer bandeira da redução do número de beneficiários das medidas de política social quando a realidade, a olho nu, revela o aumento da pobreza? Como é possível um país vangloriar-se com a existência de cantinas sociais para dar de comer aos mais pobres? Não será esta uma medida de humilhação e profundo retrocesso na conquista das políticas sociais, não apenas para os que a frequentam, mas para o próprio Estado? Podemos ignorar o número crescente de desempregados à porta dos Centros de Emprego? Ou será o desemprego sinónimo de grandes prestações sociais? Não. Bem pelo contrário. Muitos desempregados, pelo percurso profissional a que não tiveram direito, estão excluídos desse diminuto apoio social, condição determinante para a sua sobrevivência. Deste modo, excluídos do mundo do trabalho são atirados para fora de tantas outras dimensões da vida em sociedade, não fosse o trabalho um pilar fundamental da existência humana. Como defendem Costa *et al.* (2008: 163): “O trabalho é, usualmente, considerado como um capital fundamental para a protecção face à pobreza”.

É certo que a economia portuguesa fez um percurso de recuperação do seu desenvolvimento tardio, cujo início remonta a 1974, empurrado pela pressão e estímulos de países mais desenvolvidos e pela integração na Comunidade Europeia (CE). No entanto, o avanço registado na década de 90 em matéria de direitos sociais e formas de proteção social parece agora desmoronar-se perante o olhar incrédulo de muitos espectadores passivos, incapazes de lhe fazer frente. As próprias forças sindicais já não conseguem suplantar-se a um Estado que determina e comanda sem diálogo, tomando decisões que também dizem respeito aos cidadãos.

Se é certo que a atual crise que assolou a Europa tem natureza financeira, também é verdade que em Portugal ela detém características muito peculiares ligadas ao défice enraizado de competitividade do tecido económico, ausência de iniciativa empreendedora e fraca capacidade de reproduzir os proveitos obtidos.¹³⁹

¹³⁷ Varoufakis (2015), a propósito da desigualdade social, salienta que todos nascemos iguais. Todavia, enquanto uns se vestem com roupas de elevado preço, outros vestem farrapos. Acrescenta: “Cuando crecen un poco, los primeros ponen mala cara cada vez que los familiares o los padrinhos les traen más ropa – ya que ellos preferirían outro tipo de regalos-, y los segundos sueñan com el día en que podrán ir a la escuela com zapatos sin agujeros” (2015: 9).

¹³⁸ Reis *et al.* (2014) evidenciam que os efeitos da crise deveriam resultar num desafio para os serviços públicos. No entanto, contrariamente ao desejado, assistiu-se a um recuo nos mecanismos de intervenção estatal através da diminuição dos apoios, da eliminação de serviços, afunilamento dos critérios de elegibilidade às medidas de política social, redução dos recursos ou tão simplesmente de aligeiramento de procedimentos.

¹³⁹ Morais (2008: 74), a propósito das características do ser português, revela: “Mas é nas relações económicas que chegaram até nós através de relatos que a História conservou que melhor conhecemos e interpretamos os traços do comportamento do

Porém, aqui chegados impõe-se mencionar que situação social e económica que o país atravessa não pode ser exclusivamente imputada ao Estado, devendo englobar empresas e famílias que não souberam tirar o devido proveito de câmbios estáveis e taxas de juro reduzidas. A abundância financeira mascarou o problema dos salários baixos, impulsionou o consumismo desenfreado de produtos importados, tendo resultado num défice da balança comercial. Este cenário empurrou Portugal para níveis insignificantes de crescimento económico e de dívida externa elevada que culminaram no resgate financeiro em 2011, deixando para trás o tão desejado e propalado investimento produtivo.

O país viveu vários anos anestesiado do verdadeiro problema do crescimento e produtividade da economia, a que poucos deram atenção. Este longo período de euforia, de fácil acesso ao crédito, empurrou-nos para uma gigantesca dívida externa, contrastada por níveis reduzidos de crescimento económico.

A realidade a que Portugal chegou não pode ser combatida com medidas avulsas e moldadas em função de interesses políticos e sectoriais. Pelo contrário, recuperar a sustentabilidade, a prosperidade económica e orçamental exige a conceção de soluções ajustadas ao tecido económico e social, recursos naturais e infraestruturas do nosso país. A importação de modelos económicos alheios à nossa realidade, desfasados da história e identidade cultural, pode constituir limitações, ou mesmo ditar o fracasso, da capacidade de crescimento e desenvolvimento de Portugal. É assim fundamental atualizar o diagnóstico da realidade portuguesa, refletir sobre o mesmo, definir objetivos (de onde partimos, onde pretendemos chegar?) e conceber estratégias para os atingir, sem comprometer a desejável coesão social.

Portugal tem vindo a ser comandado, de forma alternada, pelos principais partidos que compõem o arco da governação. Este facto tem contribuído para uma não assunção de responsabilidades por parte dos decisores políticos, como que se a situação atual das finanças públicas tenha um único e exclusivo culpado. Não interessa agora aferir qual das duas fações políticas cometeu maiores erros de administração. Interessa, pois, inverter tendências e definir novo rumo em direção a uma reforma económica centrada numa visão estratégica, tendo em vista a construção de um Estado mais eficaz e eficiente, com um forte sentido social, capaz de devolver a dignidade, confiança e esperança ao seu povo, sem ignorar, na hora de elaborar o orçamento, a necessidade de equilíbrio das suas contas públicas.

Talvez esteja na hora de deixar de financiar parte das despesas correntes¹⁴⁰ (salários, pensões) com recurso à venda de dívida pública (recorrendo ao capital de outros países), comprometendo reiteradamente a capacidade financeira do Estado, situação que se tem arrastado no tempo, condicionando o futuro das gerações vindouras.

O Estado não é somente um agente regulador e fiscalizador do mercado. Ele é simultaneamente um elemento de intervenção económica, mentor do desenvolvimento de

povo Português. Para Saraiva (1996) apesar dos nossos antepassados terem sido os verdadeiros precursores do mercado mundial em grande escala, através da exportação de especiarias oriundas do Oriente, o açúcar do Brasil, os escravos, o ouro de Minas, o café do Brasil e de Angola, etc., onde Lisboa ocupava um lugar nevrálgico do comércio internacional, nunca, em momento algum, foram acumuladas riquezas, suficientemente significativas para formar um grande polo capitalista”.

O contrabando e o *desenrasque* foram, no passado, duas práticas que marcaram as relações económicas com o exterior.

¹⁴⁰ Diversa bibliografia sobre o problema da dívida portuguesa refere que 99% da mesma está vinculada à evolução da despesa corrente, a grande mentora do défice das contas públicas. Esta situação revela que a economia portuguesa tem vindo a ser alimentada à custa dessa estratégia.

políticas públicas estáveis e previsíveis que sejam capazes de oferecer certezas aos investidores, abrindo vias de progresso económico e social. Tem que ser encontrado um modelo de desenvolvimento económico que assegure a criação de riqueza de forma consistente e duradoura, pois é consensual que o país precisa de crescimento, de aumentar os níveis de produtividade,¹⁴¹ de aproveitar e rentabilizar recursos, de criatividade, de gerar mais-valias, de se tornar competitivo face aos mercados emergentes, de reter a sua população jovem (qualificada e audaz), tudo isto em prol de uma economia sólida que assegure confiança, motivação e padrões de vida minimamente iguais para todos os cidadãos.

2.4 A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E A POLÍTICA ECONÓMICA COMUM

Há quem defenda que compreender a atual situação económico-social que Portugal vive implica uma análise ao processo de integração externa europeia,¹⁴² por oposição às análises tradicionais que acentuam a incapacidade dos agentes económicos nacionais, fundamentalmente do Estado, em compreender as imposições da transição de um *país de coesão* a um *país da moeda única*.¹⁴³ (Reis *et al.*: 2014).

Neste âmbito é importante assinalar que a integração externa europeia provocou transformações e choques estruturais que incidiram sobre a conjuntura nacional, à semelhança do ocorrido noutros países europeus que também assumem uma posição semiperiférica no sistema mundial. A defesa e a partilha de uma União Económica e Monetária (UEM) conduziu à perda, entre outros fatores, de importantes instrumentos de política pública de crescimento e desenvolvimento por parte daqueles países que acusavam alguma fragilidade/vulnerabilidade na capacidade de gerar riqueza.

A integração na Moeda Única de países com níveis de desenvolvimento e crescimento bastante heterogéneos, a par de uma política económica e social global, partilhada, mais não permitiu do que uma incursão dos mercados financeiros contra as economias mais dependentes (Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda),¹⁴⁴ as quais, desprovidas de autonomia cambial¹⁴⁵ e política orçamental, viram reduzido o seu poder democrático. A perda dos instrumentos de política económica que cada país detinha não foi compensada, no seio da zona euro, por

¹⁴¹ Frasquilho (2012) salienta que a nossa produtividade não tem sido capaz de gerar mais riqueza, resultado espelhado na linha decrescente do nível de vida dos portugueses desde o final dos anos 90.

¹⁴² Cabe salientar que a integração europeia significou exigências iguais para países diferentes, com todas as implicações daí decorrentes, cujo saldo está já em exibição.

¹⁴³ A fragilidade das políticas económicas que sustinham e sustêm a moeda única permitiu converter uma importante crise financeira num desastre económico.

¹⁴⁴ Depois da Grécia, Portugal foi o segundo país a evidenciar as vulnerabilidades da sua economia. Em 2011 assinou um contrato de ajuda financeira com o FMI no valor de 26 milhões de euros. A diferença comparativamente à Grécia é que Portugal não teve um período de auge seguido de declínio. Teve sim um longo período de estagnação do seu crescimento, justificado em parte pela existência de uma moeda muito competitiva (no momento da adesão ao euro), assente numa economia promotora de baixos salários. A solução encontrada pelo FMI para o baixo crescimento foi a imposição de um conjunto de medidas de modo a repor a competitividade pretendida, através de reformas estruturais, consolidação fiscal equilibrada e estabilidade do setor financeiro.

A Grécia foi o Lehman Brothers da zona do euro. Os efeitos da queda deste banco poderão ser considerados como relativamente curtos, apesar de extremos. O mesmo não poderá ser considerado relativamente às sequelas da crise grega. Para além de impactantes, foram muito mais prolongadas. Despoletou uma crise de efeito continuado e contagiante ao pôr a descoberto as fragilidades fundamentais das economias do euro. Este, em vez de ser um meio catalisador da união dos europeus contribuiu para a divisão e o confronto entre os vários países. Os seus efeitos não foram circunscritos à Europa e puseram em perigo a estabilidade global. (Wolf: 2015).

¹⁴⁵ A entrada de Portugal na zona euro implicava, sem margem para dúvidas, uma perda definitiva de soberania monetária e cambial, a qual durante muito tempo assegurou o equilíbrio, ainda que débil, do país durante o Estado Novo e duas primeiras décadas da III República.

políticas de fiscalidade comum, orçamentos partilhados e por um Banco Central Europeu com amplo poder interventivo, o que, aliás, só se viria a verificar no período pós crise.

Esta desigual integração que alguns países evidenciaram em matéria de capacidade produtiva e coesão social conduziu a uma fratura económico-financeira, e também política, entre o centro e a periferia europeia. Daqui ressalta a adoção por todos os membros de uma política económica pela qual se deverá reger a integração europeia. A imposição externa de um colete-de-forças¹⁴⁶ (Pacto de Estabilidade e Crescimento – PEC), aprovado em 1997, instrumento definidor de regras de disciplina orçamental para os países constituintes da zona euro, subtraiu capacidade de mobilidade orçamental aos países periféricos, desprovidos de Bancos Centrais Autónomos,¹⁴⁷ tendo sido forçados a recorrer aos mercados para se financiarem.

Com o eclodir da crise de 2007/2008 a dívida pública portuguesa atinge um significado e importância até aí não alcançada. O aumento dos juros e as restrições no acesso aos mercados de financiamento precipitaram, em 2011, um pedido de resgate financeiro.¹⁴⁸ Soromenho-Marques (2014: 59) faz referência a um artigo de opinião, redigido por Cavaco Siva¹⁴⁹ e publicado no Diário de Notícias, intitulado *O Monstro* que, a propósito do aumento da despesa pública, dava conta do seguinte: “Receio bem que o monstro atinja uma tal dimensão que o combate, depois, não se faça sem muitos feridos [...] sem falar nos estragos causados à economia nacional e ao bem-estar dos portugueses”.

Reis *et al.* (2014) salientam que o percurso da economia portuguesa, na década de 1990 e no novo milénio, revelou que o processo de adesão ao euro foi acompanhado de choques assimétricos e de transformações europeias de significativo relevo, nomeadamente o alargamento da União Europeia a Leste; a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) (com impacto negativo sobre a indústria tradicional, dada a existência de maior concorrência); o rebentamento da bolha do setor informático e eletrónico (que implicou uma diminuição das exportações portuguesas); deslocalização de empresas para países detentores de mão-de-obra mais barata (engrossando as estatísticas do desemprego); constante subida do preço do petróleo (cujos reflexos foram sempre nefastos para Portugal, como o comprovam os choques petrolíferos de 1973 e 1978), acontecimentos que exerceram uma influência adversa sob o país e que questionam o próprio momento de integração na Moeda Única.

Portugal, perante a impossibilidade de recurso à desvalorização cambial, no quadro das regras da integração europeia e de ausência de outros mecanismos de correção alternativos, deu início a um quadro de austeridade materializado na redução de salários, aumento da carga fiscal, corte das despesas públicas, estrangulamento dos critérios de acesso às medidas de proteção social, aumento da idade da reforma, fim das reformas antecipadas, etc.

¹⁴⁶ Reforçado pelo Tratado Orçamental, cujo início data de 01 de janeiro de 2013.

¹⁴⁷ Soromenho-Marques (2014: 49) esclarece: “Com a entrada no euro, todas as competências até aí soberanas, e entregues à esfera de competência do Banco de Portugal, foram transferidas para a esfera do Banco Central Europeu (BCE) e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC)”.

¹⁴⁸ Registe-se que alguns autores advogam, como denominador comum de todos os países periféricos, a existência de défices da balança corrente no período antecedente à crise. A perda de competitividade económica destes países, traduzida em elevados défices externos, contrasta com os ganhos obtidos, por parte dos países do centro europeu, no que diz respeito à acumulação excendentária nas suas balanças correntes.

¹⁴⁹ Presidente da República de Portugal no momento da redação deste trabalho.

Segundo Soromenho-Marques (2014: 69): “A UEM [...] foi um edifício imperfeito e incompleto, onde se reuniram economias com perfis de especialização e competitividade, sem mecanismos adequados de equilíbrio”. Na opinião deste mesmo autor, nos primeiros anos de vigência do euro, o país exibiu uma taxa média anual de crescimento na ordem de 0,6%, enquanto as necessidades de financiamento externo oscilaram entre 6,5% do PIB em 2003 e 12,6% do PIB em 2008. O saldo negativo do défice orçamental apresentou uma variação entre 2,9% do PIB em 2002 e 10,1% do PIB em 2009. Acrescenta que entre o ano de 2001 e 2007 a dívida pública em relação ao PIB ascendeu de 51% a 68%. Estes dados põem a descoberto o grave problema de insustentabilidade das finanças públicas portuguesas, antes mesmo do *subprime* (2007), derrocada do banco de investimento *Lehman Brothers*¹⁵⁰ (2008) e crise do euro em 2009.

Importa referir que a deterioração das contas públicas portuguesas também deve ser imputada a uma gestão pouco equilibrada, designadamente as derrapagens dos orçamentos das obras públicas, as famosas parcerias público-privadas (PPP) e os não menos notáveis Contratos *Swap* (celebrados entre empresas do Estado e entidades financeiras), o desrespeito reiterado pela *Lei de Enquadramento Orçamental*, ausência de planos de gestão e de risco, entre outros problemas indiciadores de pouca transparência, eventualmente facilitadora do enriquecimento ilícito de alguns grupos privilegiados da sociedade.

O somatório de todos os erros cometidos, para além de destruir a confiança que o povo deposita nos seus governantes, resultou num pesadelo que se tornou realidade na vida dos portugueses. Com efeito, a liquidação desta fatura, de quantia imensurável, perpassará várias gerações, deixando marcas irreversíveis que nem o tempo, remédio de muitos males, conseguirá apagar.

Com a entrada da designada *Troika*¹⁵¹ em Portugal, em 2011, inaugurou-se, em traços gerais, um processo de cortes cegos na despesa pública e implementação de reformas estruturais, receitas já formatadas para outros países. Obviamente que a crítica parte já da conceção do próprio receituário, pois, e como já foi referido anteriormente, cada país possui uma identidade histórica e cultural distinta, questionando-se, assim, desde a sua base, o sucesso de tal *Programa de Ajustamento*.¹⁵² Decorridos cerca de três anos de vigência do mesmo, os resultados não são se revelam animadores, porquanto a dívida pública conheceu um aumento de 15 pontos percentuais relativamente às previsões dos credores institucionais;¹⁵³ o crescimento económico também não alcançou os resultados esperados;¹⁵⁴ o desemprego

¹⁵⁰ Taibbi (2014) relata a história de um vigarista que chega a uma cidade e abre um negócio recorrendo exclusivamente à aquisição de produtos a crédito para iniciar a comercialização, sendo que, alguns dias depois, antes do vencimento das dívidas, abandona o negócio levando consigo os proveitos obtidos, sem saldar os débitos vencidos. O autor compara esta história à queda do banco Lehman Brothers, cujo processo, pese a sua analogia ao caso da cidade, teve uma repercussão à escala planetária. Para melhor entendimento transcreve-se a frase do autor: “La historia de Lehman Brothers es exactamente igual, sólo que en este caso la «ciudad» es el planeta Tierra, y la huida de los timadores, un mecanismo de fuga irracionalmente complejo, una evasión tan enrevesada que algunos de los mejores abogados del mundo les costó entenderla” (2014: 161).

¹⁵¹ *Troika* é a designação atribuída à equipa formada pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

¹⁵² Soromenho-Marques (2014) alude que o programa de ajustamento se fundou na ideia de que a crise portuguesa radicava na generosidade excessiva dos seus orçamentos. Contrariamente, aponta a elevada dívida externa (pública e privada) e o desequilíbrio da balança de pagamentos enquanto fatores de base da mesma.

¹⁵³ No início de 2011 o montante da dívida pública bruta era de 93,4% do PIB. Em finais de 2013 a dívida pública rondava os 130% (Soromenho-Marques, 2014: 82).

¹⁵⁴ Depois de todas as perdas acumuladas, o PIB português recuou para níveis de 2000. (Ibidem, 83).

aumentou significativamente;¹⁵⁵ a emigração seguiu a mesma tendência, resultando em perda de capital humano para o país¹⁵⁶ (alguns dos quais cidadãos em idade ativa, altamente qualificados); aumento dos impostos; diminuição brutal dos orçamentos disponíveis para áreas tão importantes como a Saúde, a Educação¹⁵⁷ e Segurança Social¹⁵⁸, como se todos estes efeitos não fossem suficientemente abaladores, o rendimento disponível das famílias foi abalroado por diferentes vias.

A pobreza, ou melhor, o seu aumento, tem sido o denominador comum que trespassa a maior parte das políticas de ajuste financeiro. A redução da massa salarial, já de si baixa, a retração dos direitos laborais, com prevalência para a flexibilidade do vínculo laboral e fim do emprego para a vida,¹⁵⁹ a inevitável insolvência das famílias com níveis de endividamento que superam largamente a sua capacidade financeira, em paralelo com a desmotivação dos trabalhadores são algumas das consequências que relevam significativamente no aumento do risco de pobreza e no descontentamento dos cidadãos.

O pedido de resgate financeiro e as fórmulas impostas pela *Troika* agilizaram a construção de uma economia assente em baixos salários. Este processo de profundo retrocesso só vem alimentar uma economia já de si bastante dependente da força produtiva, ao invés de fomentar a capacidade tecnológica e inovação que caracteriza grande parte dos países desenvolvidos. O ponto de partida foi, pois, a subordinação institucional externa que retirou à economia nacional todas as margens de manobra interna.

É incontornável a destruição provocada na capacidade produtiva do país, defendida sobre a égide de pressupostos ideológicos baseados numa lógica de coação moralista, cujo progresso até aí alcançado não foi considerado, nem tão pouco acautelado.

A conciliação que durante algum tempo se conseguiu obter entre um processo de neoliberalização da sociedade portuguesa e a preservação, ou até mesmo reforço, das bases do Estado social ficou seriamente comprometida perante a redução dos níveis de proteção social. Maior flexibilização das relações laborais, políticas de emprego erigidas para mitigar os números do desemprego, serviços públicos mais caros para o cidadão, transferência de competências tradicionalmente na posse do Estado para o terceiro setor, redução do valor das pensões e prestações sociais em geral, constituem alguns dos elementos que apontam para um retrocesso do Estado social, que terá vindo para ficar.

Pelo que foi descrito, parece natural afirmar que Portugal tem vindo a sofrer o impacto da austeridade aplicada ao país,¹⁶⁰ radicalizada em 2010, com o Programa de Estabilidade e

¹⁵⁵ 12,3% em 2011, mais de 17% no início de 2013. (Ibidem, 83).

¹⁵⁶ No decurso do *Programa de Ajustamento* saíram do país mais de 100.000 pessoas por ano. Em 2012 foi sobreposto o máximo de 1996. (Ibidem, 84).

¹⁵⁷ A despesa com educação passou de 8 908 milhões de euros em 2011 para 7 900 milhões de euros em 2013 (Ibidem, 83).

¹⁵⁸ Diminuição do valor das prestações sociais e redução dos apoios sociais (atribuição, montantes e duração).

¹⁵⁹ Therborn (2015: 178) expõe: “La desintegración de cualquier tejido social inherente al capitalismo está en estos momentos tomando una dimensión nueva, la deriva hacia un «precariado» social, un proletariado con empleos permanentemente inseguros y marginales. Su necesidad competitiva de crear ganhadores y perdedores está contribuyendo a la muerte prematura de muchas personas”.

¹⁶⁰ Na opinião de Joaquim (2015: 64, 65): “O Estado social português parece hoje cativo da narrativa austeritária que tem sobretudo atingido os países do sul da Europa, alavancada por uma economia financeira desregulada e desreguladora, que desvaloriza o trabalho, ataca a atividade económica, reduz a proteção social aos mínimos e aprofunda as desigualdades”.

Crescimento, vulgarizado como PEC I, cujas sequelas não são fáceis de antecipar. O que já se conhece é um empobrecimento das classes mais fragilizadas da sociedade e um esmagamento da classe média, em claro contraste com o continuado enriquecimento das classes sociais de topo. A propósito, Revelli (2015) escreveu um livro intitulado: *La lucha de classes existe... Y la han ganado los ricos!* Este autor, através desta frase, pretende evidenciar o crescimento da desigualdade, a destruição da classe média e o retrocesso social em curso, em claro contraste com a prosperidade e paz social vivida após a II Guerra Mundial na sociedade ocidental.

Como refere George (2015: 23): “El modelo neoliberal hace falsas promesas de prosperidade y empleo para todos, pero es incapaz y carece de voluntad para hacerlo. Há sido exhaustivamente desacreditado; desacreditado intelectualmente, empiricamente y moralmente. Sus fundamentos teóricos, científico o económico son inexistentes, sus consecuencias prácticas son perjudiciales para la gran mayoría, y su moralidade es indefendible si uno todavía cree que la finalidad del gobierno debería ser lograr una sociedad justa, que proporcione el mayor bien posible a la mayor cantidad de gente. Pero a pesar de estos falos manifestos, la Gran Regresión Neoliberal há triunfado, y continúa provocando un terrible desplazamiento de riqueza y poder a favor de los individuos, las clases y las coropraciones que ya son los más ricos y poderosos, causando estragos en la classe media y los setores desprotegidos”.

Também Jones (2015) evidencia a fragilidade da democracia que colide constantemente com os interesses de quem detém o poder, ou seja as pessoas que formam o *Establishment*, entendido por este autor como “[...] un término que suele usarse de forma imprecisa para denominar a «la gente que tiene poder y que no me cae bien»” (2015: 11). Acrescenta a existência de grupos de pessoas que lideram graças à riqueza e poder que partilham, apesar de não terem sido sufragadas e estarem isentas de responsabilidades legais. Em síntese, o *Establishment* é o mundo privilegiado, cujo acesso é limitado aos que estão rodeados de riqueza e de poder, nomeadamente os políticos que criam as leis, os empresários dos meios de comunicação que definem os limites dos debates, os grandes grupos económicos e financeiros que comandam a economia ou, até mesmo, as forças policiais que fazem cumprir as leis manipuladas em prol dos poderosos. Enfim, aqueles que aprisionam a democracia, defensores das vantagens individuais, sacrificando o interesse coletivo.

2.5 IMPACTO DA CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA DE 2007/2008 NA PROTEÇÃO SOCIAL DE PORTUGAL

Os Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC) I, II, III e IV anunciavam com toda a clareza o desmantelamento que o Estado se propunha fazer no domínio da proteção social,¹⁶¹ por via direta ou indireta, em nome da contenção do défice e controlo da dívida pública. Com efeito, as despesas de funcionamento da administração pública, onde obviamente se incluem os salários, a diminuição das despesas com pensões e prestações sociais em geral, a redução dos benefícios fiscais, o aumento dos impostos diretos e indiretos, entre outras medidas não menos importantes foram os alvos definidos para alcançar tal desiderato.

¹⁶¹ Ramos (2011: 82) considera: “A coberto das razões associadas ao financiamento e à sustentabilidade da segurança social, tem-se assistido, na Europa, a uma forte pressão para a desregulamentação dos sistemas sociais e diminuição da intervenção do Estado na protecção social com o objectivo de redução da despesa pública, no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), diminuindo as prestações do regime contributivo e privatizando algumas das suas componentes”.

Registe-se que O PEC I (março de 2010), relativamente às despesas sociais, exibia medidas como a obrigatoriedade da aplicação da condição de recursos à atribuição das prestações sociais não contributivas, congelamento do valor nominal da generalidade das prestações não contributivas, diminuição da despesa com prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social e revisão da relação entre o subsídio de desemprego e da remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador.

O PEC III (setembro de 2010) exibia a diminuição das despesas com prestações sociais, definindo, em concreto, o congelamento das pensões em 2011, a redução das despesas com o Rendimento Social de Inserção em 20%, a eliminação do aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1.º e 2.º escalões, bem como a supressão dos seus 4.º e 5.º escalões.

O PEC IV (março de 2011), enquanto plano de austeridade complementar, expressava a redução da despesa com pensões, a suspensão da aplicação da regra automática de indexação das pensões, o alargamento do âmbito de aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade a pensões acima de 1500€ e o congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS) em vigor, em 2010 e 2011.

Cumpre assinalar que este plano adicional não mereceu a concordância da oposição parlamentar, facto que terá conduzido ao pedido de demissão do primeiro-ministro de então, Eng.º José Sócrates, e dado o fundamento para o pedido de ajuda externa. A data 6 de abril de 2011 ficará para sempre ligada a este ato e ao início das negociações com a designada *Troika*, que culminaram na assinatura do Memorando de Entendimento. Este documento impõe diversas medidas no domínio da proteção social, de que é exemplo a redução de pensões acima dos 1500€ e a reforma das prestações de desemprego. A partir de então assistiu-se à publicação de legislação que viria a dar cobertura às intenções anunciadas, quer nos PEC, quer no Memorando de Entendimento.

O propósito de avaliar o impacto da crise financeira nas principais prestações sociais em vigor em Portugal conduziu à análise e confrontação dos diplomas legais de suporte, tendo sobressaído desta avaliação a alteração do discurso dos diversos preâmbulos, cuja ênfase recai sobre o contexto económico internacional, marcado pela necessidade de grande contenção dos défices públicos e pela implementação de medidas de austeridade por parte dos países integrantes da União Europeia, onde, obviamente, se inclui Portugal.

Acresce a esta exposição preambular o aumento constante da esperança média de vida e os problemas de sustentabilidade da Segurança Social, a situação económica e financeira do país enquanto fundamento para legitimar uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de Segurança Social, sistema previdencial e proteção social de cidadania, bem como os desafios colocados pelo envelhecimento demográfico.

E é deste modo que se procuram justificar as diversas alterações presentes nos diplomas legais que regulam a atribuição dos apoios sociais, alguns dos quais a última oportunidade de garantia da sobrevivência. Com as novas medidas, o Governo espera reduzir a despesa pública, viabilizando critérios para o efeito. Regista-se a implementação de novas regras de condição de recursos que alargaram o conceito de agregado familiar e introduziram mudanças significativas nos rendimentos a contabilizar para efeito de acesso aos apoios sociais, a vinculação das prestações sociais ao Indexante de Apoios Sociais (IAS), em substituição da Retribuição

Mínima Mensal Garantida (RMMG), ou seja, um conjunto de estratégias limitadoras do acesso às prestações sociais.

Enfim, as reformas legislativas não geraram consenso nem satisfação no seio daqueles que precisam de recorrer à rede de apoios estatais. Não obstante, debaixo da capa da *Troika* e da austeridade, e em nome da sustentabilidade, cortaram-se direitos e rendimentos, deixando ao acaso os Novos Riscos Sociais.

De seguida apresentam-se tabelas síntese da evolução legislativa observada nas principais prestações sociais, com o propósito de demonstrar as alterações de maior relevo operadas nas mesmas.



Tabela 6 - Complemento Solidário Para Idosos (CSI) - Prestação Pecuniária de Montante Diferencial - Subsistema Solidariedade

	Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro	Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 de dezembro	Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 de junho
Objeto	Combater a pobreza dos idosos melhorando o nível dos seus rendimentos.	1.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro.	2.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro.
Destinatários	<p>- Titulares de pensões de velhice e sobrevivência ou equiparadas, de qualquer sistema de proteção social nacional, que residam legalmente em território nacional e satisfaçam as condições previstas.</p> <p>- Cidadãos nacionais que não reúnam as condições de atribuição da pensão social por não preencherem a condição de recursos e os titulares de subsídio mensal vitalício que satisfaçam as condições de atribuição constantes do Decreto-Lei.</p>		
Condições de Atribuição	<p>Ter idade igual ou superior a 65 anos, sem prejuízo da aplicação progressiva:</p> <p>a) Igual ou superior a 80 anos, no ano de 2006</p> <p>b) Igual ou superior a 75 anos, no ano de 2007</p> <p>c) Igual ou superior a 70 anos, no ano de 2008</p> <p>d) Igual ou superior a 65 anos, no ano de 2009</p> <p>Residir em território nacional, pelo menos, nos últimos seis anos imediatamente anteriores à apresentação do requerimento da prestação.</p> <p>Possuir recursos de montante inferior a 4.200€/ano (Objeto de atualização periódica por Portaria).</p>	<p>Encurtamento, em um ano, no período previsto para aplicação do complemento, sendo que no ano de 2007 a idade para o reconhecimento do direito será igual ou superior a 70 anos.</p> <p>A idade para o reconhecimento do direito ao CSI é fixada em igual ou superior a 70 anos, no ano de 2007 e igual ou superior a 65 anos, no ano de 2008.</p>	Mantém-se a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 de dezembro.
Conceito de Agregado Familiar (AF)	O próprio, cônjuge ou pessoa que com ele viva em união de facto há mais de dois anos.		
Determinação de Recursos	<p>Rendimentos:</p> <p>a) Do requerente e do seu cônjuge ou de pessoa que com ele viva em união de facto.</p> <p>b) Dos filhos do requerente na qualidade de legalmente obrigados à prestação de alimentos, nos termos do Art.º 2009 do Código Civil.</p>		

	Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro	Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 de dezembro	Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 de junho
Rendimentos a Considerar	a) Rendimentos de trabalho dependente. b) Rendimentos empresariais e profissionais. c) Rendimentos de capitais; d) Rendimentos prediais; e) Incrementos patrimoniais; f) Valor de realização de bens móveis e imóveis; g) Pensões; h) Prestações sociais que não sejam de atribuição única; i) Valor da comparticipação da segurança social, sempre que os elementos do AF se encontrem institucionalizados ou utilizem equipamentos sociais, geridos por entidades públicas, privadas ou do setor da economia social; j) Uma percentagem do valor do património mobiliário e imobiliário; l) Transferências monetárias ou bancárias de pessoas singulares ou coletivas públicas ou privadas, a favor dos elementos do AF do requerente. Consideram-se, ainda, os rendimentos dos agregados fiscais dos filhos do requerente mencionados nas alíneas a) a g).	Sem alterações de relevo relativamente ao Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro.	Deixa de se considerar para efeitos de atribuição do CSI o montante atribuído aos pensionistas dependentes (2.º grau - maior dependência) a título de complemento por dependência (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 junho).
Montante da Prestação	Corresponde à diferença entre o montante de recursos do requerente e o valor de referência do complemento, tendo como limite máximo este último valor.		
Valor de Referência	Valor em 2015: 4 909€. Valor anterior: 5 022€.		
Renovação da Prova de Rendimentos	Os titulares do CSI estão obrigados à renovação da prova de rendimentos de dois em dois anos, contados a partir da data do reconhecimento do direito ao complemento [...]	Sem alteração de relevo por relação ao Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro.	Há lugar à renovação da prova de recursos sempre que e entidade gestora considere necessário [...]

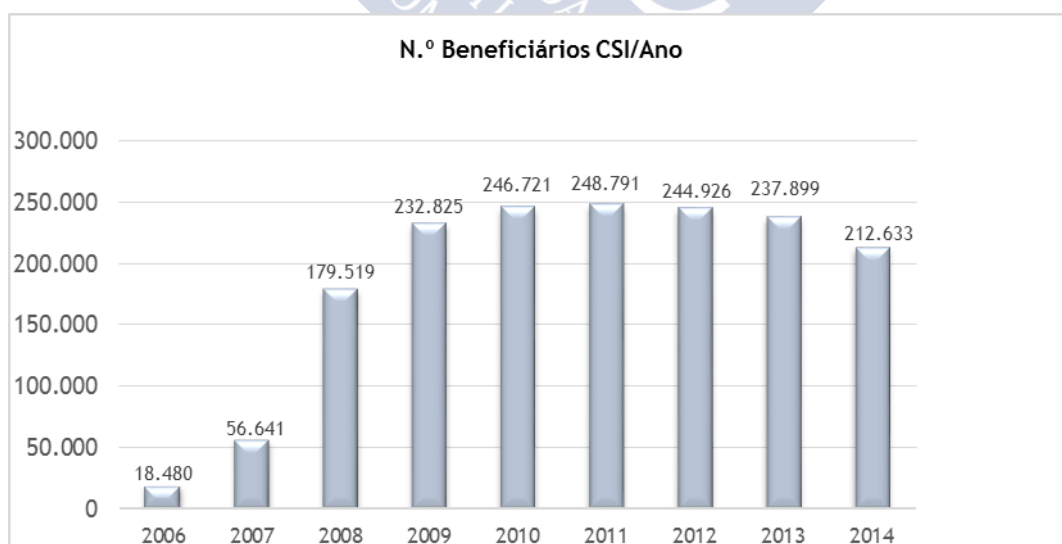
Fonte: Elaboração própria com base na legislação evidenciada na tabela.

A comparação do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, com o Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 de junho, numa primeira análise parece não revelar alterações dignas de registo, observando-se, pelo contrário, que com a publicação deste último diploma deixou de se considerar para efeitos de atribuição do CSI o montante atribuído aos pensionistas dependentes (2.º grau – maior dependência) a título de acréscimo à pensão, procurando beneficiar este grupo alvo, face ao aumento das despesas decorrentes dos problemas de saúde de que são portadores.

Outro dado que parece seguir esta tendência de desagravamento diz respeito à renovação da prova de rendimentos (de dois em dois anos), prevista no Decreto-Lei de origem, na medida em que o diploma atualmente em vigor deixa cair essa obrigatoriedade, remetendo para a Segurança Social essa avaliação sempre que o considere necessário. Não obstante, pelo que foi possível apurar, de forma informal, o facto da Segurança Social ter desencadeado, em 2014, com efeito a 2013, um processo de renovação oficiosa desta prestação social, materializada no rastreio de moradas (os idosos integrados em estabelecimentos de apoio social de natureza residencial, Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas e Famílias de Acolhimento não têm direito à prestação) e atualização dos valores das pensões, vem questionar a benignidade desta letra de lei, pois tudo indica que foram significativos os cortes operados nesta prestação social. Acresce a alteração do valor de referência, de 5 022€ para 4 909€, enquanto critério de afunilamento de acesso à medida, porquanto os recursos anuais do cidadão que requiere o CSI têm agora que ser inferiores a este último montante.

Cabe ainda referir que para os requerimentos entrados a partir de 1 de janeiro de 2014, a idade de acesso ao CSI foi nivelada com a da pensão de velhice, situando-se, presentemente, nos 66 anos. Pelos motivos expostos, constata-se que esta prestação social de apoio aos mais idosos e vulneráveis economicamente também não passou à margem da crise, como se pode constatar no gráfico infra.

Gráfico 1 - Número de Beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI) /Ano



Fonte: Elaboração Própria, com base no Sítio da Segurança Social (2015).

O gráfico permite observar, em especial, o efeito da renovação oficiosa implementada em 2014, com efeito a 2013, ou seja um decréscimo do número de beneficiários.

Tabela 7 - Proteção no Desemprego dos Trabalhadores por Conta de Outrem - Sistema Previdencial

	Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro	Lei n.º 5/2010, de 5 de maio	Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho	Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março
Objeto	Estabelece o quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem [...]	Estabelece o regime transitório e excecional no apoio aos desempregados com filhos a cargo e procede à 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro.	Estabelece medidas destinadas a reforçar a empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego, procedendo à 3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro e introduz ainda medidas de combate à fraude na atribuição de prestações sociais.	Estabelece regime transitório e excecional no apoio aos desempregados com filhos a cargo e procede à 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro e procede à 4.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro.
Reparação da Eventualidade	A reparação da eventualidade é efetivada mediante atribuição de prestações.			
Objetivo das Prestações de Desemprego	a) Compensar os beneficiários da falta de retribuição resultante da situação de desemprego ou de redução determinada pela aceitação de trabalho a tempo parcial b) Promover a criação de emprego, através, designadamente, do pagamento por uma só vez do montante global das prestações de desemprego.			
Modalidades das Prestações	Subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e subsídio de desemprego parcial.			
Titulares do Direito	A titularidade do direito ao subsídio desemprego e social de desemprego é reconhecida aos beneficiários cujo contrato de trabalho tenha cessado nos termos do Art.º 9 (desemprego Involuntário), reúnam as condições de atribuição e residam em território nacional O desemprego considera-se involuntário quando a cessação do contrato decorra de: a) Iniciativa do empregador; b) Caducidade do contrato não determinado por atribuição de pensão; c) Resolução com justa causa por iniciativa do trabalhador; d) Acordo de revogação celebrado nos termos legalmente definidos.			
Dever de Apresentação Quinzenal	O cumprimento da obrigação de apresentação quinzenal inicia-se a partir da data de concessão das prestações de desemprego.	Sem alterações.	Sem alterações.	O cumprimento da obrigação quinzenal inicia-se a partir da data de apresentação do requerimento de concessão das prestações de desemprego.

	Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro	Lei n.º 5/2010, de 5 de maio	Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho	Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março
Prazos de Garantia	Prazo de garantia 450 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego.	Sem alterações.	Sem alterações.	Prazo de garantia 300 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego.
Condições Especiais de Atribuição do Subsídio Social de Desemprego	<p>O reconhecimento do direito ao subsídio social de desemprego depende ainda do preenchimento da condição de recursos à data do desemprego ou dentro do prazo fixado no presente Decreto-Lei para a apresentação de provas, conforme se trate, respetivamente, de subsídio inicial ou subsequente.</p> <p>A condição de recursos é definida em função dos rendimentos mensais <i>per capita</i> do AF, que não podem ser superiores a 80% do valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG).</p>	Sem alterações.	A condição de recursos é definida em função dos rendimentos mensais do agregado familiar do requerente que não podem ultrapassar 80% do IAS, cuja capitação do rendimento é ponderada segundo a escala de equivalência prevista na lei da condição de recursos	O reconhecimento do direito ao subsídio social de desemprego depende ainda do preenchimento da condição de recursos à data do desemprego ou à data de cessação da atribuição do subsídio de desemprego, conforme se trate, respetivamente, de subsídio inicial ou subsequente
Montante do Subsídio de Desemprego	O montante diário do subsídio de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência e calculado na base de 30 dias por mês.	O montante diário do subsídio de desemprego é majorado em 10% nas situações seguintes: a) Quando no mesmo AF ambos os cônjuges ou pessoas que vivam em união de facto sejam titulares do subsídio de desemprego e tenham filhos ou equiparados a cargo; b) Quando no agregado monoparental o parente	Sem alterações.	O montante diário do subsídio de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência e calculado na base de 30 dias por mês, sem prejuízo do seguinte: Após 180 dias de concessão, o montante diário do subsídio de desemprego tem uma redução de 10%

	Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro	Lei n.º 5/2010, de 5 de maio	Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho	Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março
		único seja titular do subsídio de desemprego e não aufera pensão de alimentos decretada ou homologada por tribunal. A majoração referida na alínea a) do n.º anterior é de 10% para cada um dos beneficiários.		
Limite ao Montante do Subsídio de Desemprego	O montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior ao triplo da RMMG nem inferior a essa retribuição mínima.	Sem alterações.	O montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior ao triplo do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) nem inferior ao valor desse indexante.	O montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior a duas vezes e meia o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), ou seja 1048,05€, nem inferior ao valor desse indexante. *Valor do IAS em 2015 é de 419.22 euros
Montante do Subsídio Social de Desemprego	O montante diário do subsídio social de desemprego é indexado ao valor da RMMG e calculada na base de 30 dias por mês, nos seguintes termos: a) 100% para os beneficiários com AF; b) 80% para os beneficiários isolados.	Sem alterações.	O montante diário do subsídio social de desemprego é indexado ao valor do IAS e calculado na base de 30 dias por mês, nos seguintes termos: a) 100% para os beneficiários com AF; b) 80% para os beneficiários isolados.	Sem alterações.
Período de Concessão das Prestações de Desemprego	O período de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial é estabelecido em função da idade e, quer para determinação do período de concessão	Sem alterações.	Sem alterações.	O período de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial é estabelecido em função da idade e do número de meses com registo de remunerações no período imediatamente anterior à data do desemprego, nos seguintes termos:

	Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro	Lei n.º 5/2010, de 5 de maio	Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho	Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março
	<p>quer dos acréscimos, do n.º de meses com registo de remunerações no período imediatamente anterior à data do desemprego, nos seguintes termos:</p> <p>Beneficiários com idade inferior a 30 anos:</p> <p>a) Com registo de remunerações num período igual ou inferior a 24 meses, 270 dias;</p> <p>b) Com registo remunerações num período superior a 24 meses, 360 dias, com acréscimo de 30 dias por cada cinco anos com registo de remunerações.</p> <p>Beneficiários com idade igual ou superior a 30 anos e inferior a 40 anos:</p> <p>a) Com registo de remuneração num período igual ou inferior a 48 meses, 360 dias;</p> <p>b) Com registo remunerações num período superior a 48 meses, 540 dias, com acréscimo de 30 dias por cada cinco anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos;</p> <p>Beneficiários com idade igual ou superior a 40 anos e inferior a 45 anos:</p> <p>a) Com registo de remunerações num período igual ou inferior a 60 meses, 540 dias;</p> <p>b) Com registo remunerações num período superior a 60 meses, 720 dias, com acréscimo de 30 dias por cada cinco anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos.</p>			<p>Beneficiários com idade inferior a 30 anos:</p> <p>a) Com registo de remunerações num período inferior a 15 meses, 150 dias;</p> <p>b) Com registo remunerações num período igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 210 dias;</p> <p>c) Com registo remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 330 dias;</p> <p>Beneficiários com idade igual ou superior a 30 anos e inferior a 40 anos:</p> <p>a) Com registo de remunerações num período inferior a 15 meses, 180 dias;</p> <p>b) Com registo de remunerações num período igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 330 dias;</p> <p>c) Com registo de remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 420 dias;</p> <p>Beneficiários com idade igual ou superior a 40 anos e inferior a 50 anos:</p> <p>a) Com registo de remunerações num período inferior a 15 meses, 210 dias;</p> <p>b) Com registo remunerações num período igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 360 dias;</p> <p>c) Com registo de remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 540 dias;</p> <p>Beneficiários com idade igual ou superior a 50 anos:</p> <p>a) Com registo de remunerações num período inferior a 15 meses, 270 dias;</p> <p>b) Com registo remunerações num período igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 480 dias;</p> <p>c) Com registo remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 540 dias.</p>

	Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro	Lei n.º 5/2010, de 5 de maio	Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho	Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março
	<p>Beneficiários com idade superior a 45 anos:</p> <p>a) Com registo de remunerações num período igual ou inferior a 72 meses, 720 dias;</p> <p>b) Com registo remunerações num período superior a 72 meses, 900 dias, com acréscimo de 60 dias por cada cinco anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos.</p>			

Fonte: Elaboração própria com base na legislação evidenciada na tabela.



O subsídio de desemprego conheceu significativas alterações a partir de 2010, conforme se pode verificar na tabela 7. De seguida serão elencadas as principais penalizações registadas, cujo impacto recaiu sobre aqueles que se encontram na condição de desempregado, abrangidos pela prestação social correspondente.

A 1.^a alteração inscreve-se ao nível do dever de apresentação quinzenal do desempregado, pois enquanto o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro, define esta obrigatoriedade a partir da data de concessão das prestações de desemprego, o Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, impõe a data de apresentação do requerimento. Esta mudança parece refletir duas preocupações, uma relacionada com a introdução, o mais atempadamente possível, da dinâmica de procura de emprego, e outra com o combate à fraude. Se a primeira preocupação colhe alguma relevância, a segunda reserva dúvidas na medida em que o exercício de uma atividade profissional não é eventualmente prejudicada por uma ausência pontual ao trabalho. Esta situação assume ainda maior validade num contexto de trabalho informal, onde não existem contribuições para o sistema de Segurança Social, situação que reveste interesse para ambas as partes, porquanto o trabalhador continuará a receber a prestação social de desemprego e a entidade patronal evitará as contribuições para o sistema de Segurança Social.

A 2.^a alteração instituída relaciona-se com o prazo de garantia para acesso a esta prestação social, tendo passado dos 450 dias de trabalho por conta de outrem previstos no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro, para 300 dias de trabalho por conta de outrem previstos no Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, resultando, no caso em concreto, em benefício para os trabalhadores, pela facilitação do acesso a esta prestação.

A 3.^a alteração observada diz respeito às condições especiais de atribuição do subsídio social de desemprego, uma vez que anteriormente, por força do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro, a condição de recursos era definida em função dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar (AF) que não podiam ser superiores a 80% do valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG). Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, a condição de recursos passa a ser definida em função dos rendimentos mensais do AF do requerente que não podem ultrapassar 80% do Indexante de Apoios Sociais (IAS), cuja capitação do rendimento é ponderada segundo a escala de equivalência prevista na lei da condição de recursos. Tal como já foi referido anteriormente, o valor da RMMG é superior ao IAS, confirmando-se aqui uma primeira penalização. A somar a esta regista-se a alteração do conceito de AF introduzida pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que passou a abranger maior número de elementos e alargou o conceito de economia comum, registando-se por esta via outro agravamento.

A 4.^a mudança a invocar prende-se com a redução de 10% do montante diário do subsídio de desemprego após 180 dias de concessão, mecanismo de limitação implementado pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, com a eventual e questionável finalidade de incentivar a procura de emprego.

Cabe aqui destacar a majoração, em 10%, do montante diário do subsídio de desemprego encontrada na Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, nas condições invocadas na tabela e que se reescrevem para melhor entendimento:

a) Quando no mesmo AF ambos os cônjuges ou pessoas que vivam em união de facto sejam titulares do subsídio de desemprego e tenham filhos ou equiparados a cargo;

b) Quando no agregado monoparental o parente único seja titular do subsídio de desemprego e não aufera pensão de alimentos decretada ou homologada por tribunal.

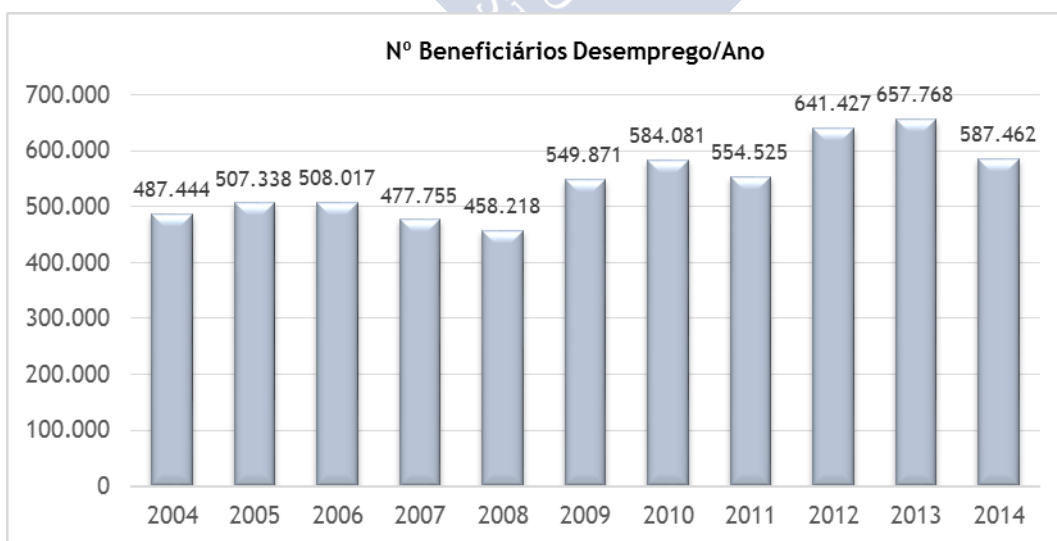
Isto significa que os casais desempregados com filhos terão uma majoração de 20% (10% para cada membro do casal) do montante do subsídio, uma disposição que também se aplica às famílias monoparentais, desde que não haja pagamento de pensão de alimentos. Numa análise menos atenta, a majoração referida pretende apresentar-se como um grande benefício para as famílias que se encontrem nas condições estabelecidas. No entanto, parece poder afirmar-se que estes benefícios abrangerão poucas famílias, desde logo porque no primeiro caso ambos elementos do casal terão que estar na situação de desemprego e a auferir prestação correspondente e, no segundo caso, porque não existirão muitos AF monoparentais a receber subsídio de desemprego sem a pensão de alimentos devidamente regulada.

Uma outra alteração, bastante penalizadora, surge no limite ao montante do subsídio de desemprego, cujo primeiro corte surgiu pela via da passagem da sua vinculação ao IAS e, posteriormente, por força da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, pela alteração do limite superior que deixou de ser o triplo do IAS para passar a ser duas vezes e meia o IAS.

As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, no tempo de concessão das prestações de desemprego foram também penalizadoras, pelo encurtamento do referido período. Registe-se que este continua a depender da idade e do tempo de descontos, mas em regra sofreu uma redução significativa.

Genericamente poder-se-á referir que o acesso à prestação foi facilitado, mas reduzido o seu montante, bem como o período de atribuição. A reparação da eventualidade desemprego continuará a garantir 65% do salário base, mas o valor máximo baixa de 1 258€ para 1 048€. A redução do montante máximo do subsídio vai afetar, sobretudo, os desempregados detentores de salários mais elevados e que acabavam por poder beneficiar deste teto máximo. O valor mínimo da prestação continua a ser de 419.22€.

Gráfico 2 - Número de Beneficiários da Prestação Social de Desemprego/Ano



Fonte: Elaboração Própria, com base no Sítio da Segurança Social (2015).

O gráfico 2 revela que a partir de 2009 o número de beneficiários da prestação de desemprego, de modo geral, sofreu um aumento. Esta informação permite retirar duas conclusões. A primeira diz respeito ao aumento do desemprego, consequência da crise desencadeada em 2007/2008. A segunda corrobora a informação anteriormente descrita no que diz respeito à alteração legislativa que reduziu o prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego, tendo passado dos 450 dias de trabalho por conta de outrem previstos no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro, para 300 dias de trabalho por conta de outrem, previstos no Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, medida que facilitou o acesso à medida, muito embora com montantes mais baixos e com menor período de atribuição.



Tabela 8 - Proteção na Eventualidade Doença - Subsistema Previdencial

	Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro	Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de agosto	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho
Objetivo	Define o regime jurídico de proteção social na eventualidade doença no âmbito do sistema previdencial. A proteção na eventualidade concretiza-se através da atribuição de prestações destinadas a compensar a perda de remuneração presumida, em consequência de incapacidade temporária para o trabalho.	Evidencia o propósito de garantir maior eficácia no processo de atribuição do subsídio de doença e reforço da proteção social dos cidadãos. Procede à revogação de um conjunto de normas.	Efetua alteração a alguns artigos do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, já alterado por outros diplomas.
Âmbito Pessoal	Abrange beneficiários do subsistema previdencial integrados no regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes (desde que o respetivo esquema de proteção integre a eventualidade doença).		
Condições de Atribuição das Prestações	A atribuição do subsídio de doença depende da verificação do prazo de garantia, do índice de profissionalidade e da certificação da incapacidade temporária para o trabalho.		
Prazo de Garantia	À data de início da incapacidade temporária para o trabalho, os trabalhadores devem ter um prazo de garantia de seis meses civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações.	Não dispõe sobre a matéria	À data de início da incapacidade temporária para o trabalho, os trabalhadores devem ter um prazo de garantia de seis meses civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações. Para efeitos do disposto anteriormente releva, se necessário, o mês em que ocorre o evento desde que no mesmo se verifique registo de remunerações.
Índice de Profissionalidade	A atribuição do subsídio de doença depende de os beneficiários terem cumprido um índice de profissionalidade de 20 dias com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado no decurso dos quatro meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data do início da incapacidade temporária para o trabalho.	A atribuição do subsídio de doença depende de os beneficiários terem cumprido um índice de profissionalidade de 12 dias com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado no decurso dos quatro meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data do início da incapacidade temporária para o trabalho.	Sem alteração por relação ao diploma anterior.
Montante do Subsídio Doença	O montante diário é calculado pela aplicação à remuneração de referência de uma percentagem variável em função da duração do período de incapacidade para o trabalho ou da natureza da	O montante diário é calculado pela aplicação à remuneração de referência de uma percentagem variável em função da duração do período de incapacidade	O montante diário é calculado pela aplicação à remuneração de referência de uma percentagem variável em função da duração do período de incapacidade para o trabalho ou da natureza da doença.

	Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro	Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de agosto	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho
	doença. As percentagens são as seguintes: a) 55% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 30 dias; b) 60% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração superior a 30 dias e que não ultrapasse os 90 dias; c) 70% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração superior a 90 dias e que não ultrapasse os 365 dias; d) 75% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária que ultrapasse os 365 dias.	para o trabalho ou da natureza da doença. As percentagens são as seguintes: a) 65% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 90 dias; b) 70% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração superior a 90 dias e que não ultrapasse os 365 dias; c) 75% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária que ultrapasse os 365 dias.	As percentagens a que se refere o número anterior são as seguintes: a) 55% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 30 dias; b) 60% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração superior a 30 dias e inferior ou igual a 90 dias; c) 70% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração superior a 90 dias e inferior ou igual a 365 dias; d) 75% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária superior a 365 dias.
Majoração do Subsídio de Doença	[...] O valor monetário referido na alínea a) do n.º 1 (Remuneração de referência igual ou inferior a 500€ e no n.º 2 (O montante diário do subsídio de doença calculado sobre uma remuneração de referência superior a 500€, não pode ser inferior ao valor do subsídio de doença resultante da aplicação da majoração prevista no número anterior a uma remuneração de referência de 500€) será periodicamente revisto, tendo por referência a atualização da Remuneração Mínima Mensal Garantida.	Revogado.	[...] O valor monetário referido na alínea a) do n.º 1 (Remuneração de referência igual ou inferior a 500€ e no n.º 2 (O montante diário do subsídio de doença calculado sobre uma remuneração de referência superior a 500€, não pode ser inferior ao valor do subsídio de doença resultante da aplicação da majoração prevista no número anterior a uma remuneração de referência de 500€) será atualizado anualmente em função da atualização do Indexante Apoios Sociais.

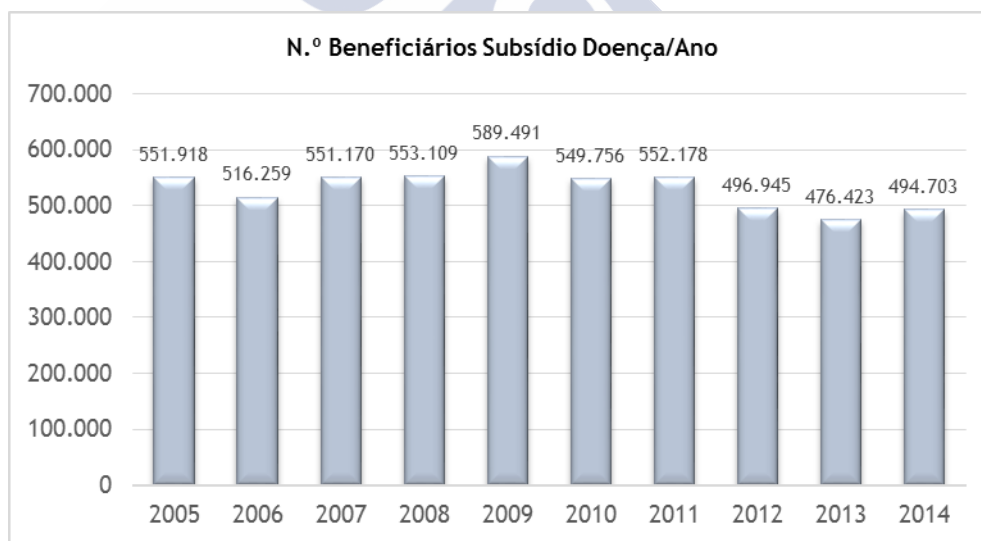
Fonte: Elaboração própria com base na legislação evidenciada na tabela.

Comparando o Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, com o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, pode concluir-se que não foi modificado o prazo de garantia indispensável para o acesso a esta prestação social, mantendo-se os seis meses civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações. Observa-se até um benefício no diploma mais recente na medida em que o mês em que ocorre o evento pode ser considerado para o efeito, desde que haja período contributivo.

Seguindo a mesma tendência, o índice de profissionalidade passou de 20 para 12 dias, ou seja foi reduzido o número de dias com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado que o trabalhador precisa de dispor no decurso dos quatro meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data do início da incapacidade temporária para o trabalho, resultando este encurtamento numa manifesta vantagem para o trabalhador.

Este novo diploma implementou, contudo, alterações menos positivas porquanto as baixas até 30 dias terão um subsídio correspondente apenas a 55% da remuneração, quando até à data era de 65%. Quanto às baixas superiores a 30 e até 90 dias, a percentagem é reduzida de 65% para 60%, registando-se, deste modo, penalizações para os beneficiários sob o argumento do combate às baixas fraudulentas, entendidas pelo Governo como mais comuns quando respeitam a períodos inferiores a 30 dias.

Gráfico 3 - Número de Beneficiários do Subsídio por Doença/Ano



Fonte: Elaboração Própria, com base no Sítio da Segurança Social (2015).

O gráfico 3 revela um decréscimo no número de beneficiários no ano de 2012 e 2013, exibindo um ligeiro aumento no ano de 2014, na ordem dos 18.000 beneficiários. Esta informação não assume grande expressividade por relação ao período pré crise, pois a alteração negativa decorrente do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, incidiu particularmente nos montantes atribuídos.

Tabela 9 - Proteção por Encargos Familiares - Abono de Família para Crianças e Jovens - Subsistema Proteção Familiar

	Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto	Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio	Portaria n.º 425/2008, de 16 de Junho	Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro
Objeto	Proteção na eventualidade de encargos familiares, a fim de compensar encargos decorrentes de situações geradoras de despesas para as famílias.	Institui uma medida de reforço da proteção social na monoparentalidade.	Procede à atualização extraordinária, em 25 %, dos montantes das prestações por abono de família e fixa os montantes das majorações devidas às famílias mais numerosas.	Cessa a atribuição do abono de família correspondente ao 4.º e 5.º escalão de rendimentos. Elimina a majoração de 25% para o valor dos 1.º e 2.º escalões do abono de família, instituída pela Portaria n.º 425/2008, de 16 de junho.
Âmbito pessoal	<p>Todas as crianças e jovens:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Residentes em Portugal ou equiparados a residentes; • Que não trabalhem; • Cujas famílias tenham um rendimento de referência abaixo do valor limite. 			
Âmbito Material	Prestação mensal, de concessão continuada, que visa compensar encargos relativos ao sustento e educação das crianças e jovens.			
Rendimentos de Referência	<p>Os rendimentos de referência a considerar na determinação do escalão de que depende a modulação do abono de família resultam da soma do total de rendimentos de cada elemento do AF a dividir pelo n.º de titulares de direito ao abono, inseridos no AF, acrescido de um.</p> <p>São considerados os seguintes rendimentos anuais ilíquidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Rendimentos de trabalho dependente; b) Rendimentos empresariais e profissionais; c) Rendimentos de capitais; d) Rendimentos prediais; <p>Sem alterações. Excetua-se a eliminação da alínea e) (Incrementos Patrimoniais) pelo Decreto-Lei n.º 245/2008, de 18 de dezembro.</p>			

	Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto	Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio	Portaria n.º 425/2008, de 16 de Junho	Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro
	e) Incrementos patrimoniais; f) Pensões; g) Quaisquer outras prestações compensatórias da perda ou inexistência de rendimentos garantidas pelos subsistemas providencial ou de solidariedade.			
Determinação dos Montantes do Abono de Família	<p>O montante do abono de família é variável em função do nível de rendimentos de referência do AF em que se insere o titular do direito à prestação e da respetiva idade.</p> <p>Para efeito da determinação do montante do abono de família são estabelecidos os seguintes escalões de rendimentos, indexados ao valor da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG) [...]:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 Escalões de rendimentos, indexados ao valor da RMMG; - O valor anual da remuneração mínima referida integra os montantes dos subsídios de férias e natal; - Nos primeiros 12 meses de vida, o montante do abono de família é majorado nos termos a fixar por Portaria. 	<p>[...]</p> <p>Para efeito da determinação do montante do abono de família são estabelecidos os seguintes escalões de rendimentos, indexados ao valor do Indexante Apoios Sociais (IAS):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 Escalões de rendimentos indexados ao IAS; - O valor anual dos rendimentos a considerar para efeitos do n.º anterior corresponde a 14 vezes o valor do IAS; - O montante do abono de família em AF monoparentais é majorado em 20%. 	Sem alterações.	4 Escalões de rendimentos indexados ao IAS.

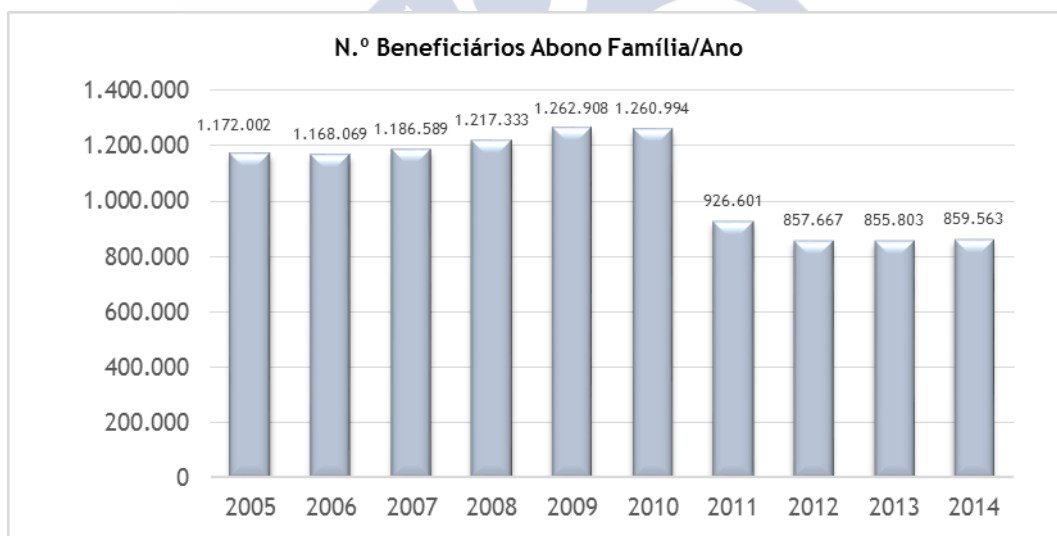
Fonte: Elaboração própria com base na legislação evidenciada na tabela.

A análise comparativa da legislação constante da tabela 9 permite aferir que o Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio, acrescentou uma novidade por relação à legislação anterior materializada no reforço da proteção social na monoparentalidade, mediante a majoração de 20% para os AF desta tipologia. Todavia, é também este diploma o mentor de uma alteração considerável ao nível da determinação dos montantes do abono de família, pois enquanto o Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, previa 6 escalões de rendimentos indexados ao valor da RMMG, o Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio, mantém os mesmos escalões, mas vinculados ao valor do IAS. Cabe aqui assinalar que em 2015 a RMMG equivale a 505,00€ e o IAS a 419,22€, valores separados por uma diferença de 85,78€.

A Portaria n.º 425/2008, de 16 de Junho, majora em 25% o valor do 1.º e 2.º escalão do abono de família, situação que acabou por ser eliminada pelo Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro. Este diploma cessa igualmente a atribuição do abono de família correspondente ao 4.º e 5.º escalão de rendimentos, numa clara redução de direitos das famílias, determinando a existência de apenas 4 escalões vinculados ao IAS.

Resulta assim que o abono de família não escapou aos cortes operacionalizados pelo poder central, situação comprovada quer pela eliminação dos dois últimos escalões e do montante adicional atribuído às famílias mais carenciadas (supressão da majoração em 25% para o valor dos 1.º e 2.º escalões do abono de família, instituída pela Portaria n.º 425/2008, de 16 de junho), quer pelo aumento das restrições ao acesso pela via da lei de condição de recursos e vinculação da prestação ao IAS. Resta-lhe o mérito da manutenção da majoração aos AF monoparentais.

Gráfico 4 - Número de Beneficiários de Abono de Família/Ano



Fonte: Elaboração Própria, com base no Sítio da Segurança Social (2015).

O gráfico 4 reflete a cessação da atribuição do abono de família correspondente ao 4.º e 5.º escalão de rendimentos operada pelo Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro. Acrescem as restrições ao acesso pela via da lei de condição de recursos e vinculação da prestação ao IAS, particularmente sentida a partir de 2011.

Tabela 10 - Proteção nas Eventualidades Invalidez e Velhice (Pensões) - Sistema Previdencial

	Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio	Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro	Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro	Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro	Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro
Objeto	<p>Define e regulamenta o regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez (incapacidade de causa não profissional) e velhice (atingida a idade mínima legal) do regime geral da segurança social.</p> <p>Institui o fator de sustentabilidade a aplicar no cálculo das pensões de velhice do regime geral de segurança social, repercutindo no cálculo das pensões a evolução da esperança média de vida da população portuguesa, adequando assim o sistema de pensões às modificações demográficas.</p>	<p>Procede a alterações a diversos diplomas e modifica a forma de cálculo do fator sustentabilidade, através da alteração do ano de referência inicial da esperança média de vida aos 65 anos, do ano 2006 para o ano 2000.</p> <p>Adequa a idade normal de acesso à pensão de velhice em 2014 à alteração da fórmula de determinação do fator de sustentabilidade. Assim, a idade normal de acesso à pensão de velhice em vigor, 65 anos, será acrescida do n.º de meses necessários à compensação do efeito de redução no cálculo das pensões decorrente da aplicação do novo fator sustentabilidade correspondente ao ano de 2013, tendo por referência uma taxa mensal de bonificação de 1%.</p>	<p>Define idade de acesso à pensão de velhice do regime de segurança social em 2014 e 2015.</p>	<p>Procede à alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral da segurança social em 2016.</p>	<p>Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, que aprova o regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral da segurança social.</p> <p>Revoga o Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril, estabelecendo as condições que vigoram, durante o ano 2015, para o reconhecimento do direito à antecipação da idade de pensão de velhice no âmbito do regime de flexibilização.</p>
Âmbito Pessoal	Beneficiários com enquadramento obrigatório no regime geral, para efeitos de proteção nas eventualidades invalidez e velhice.				
Condições de Atribuição das Prestações	O reconhecimento do direito às pensões de invalidez e velhice depende do preenchimento do prazo de garantia.				
Prazo de Garantia da Invalidez Relativa e Absoluta	<p>Prazo de garantia:</p> <p>1 - Invalidez relativa: 5 anos civis (seguidos ou interpolados);</p> <p>2 - Invalidez absoluta: 3 anos civis (seguidos ou interpolados).</p>				

	Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio	Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro	Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro	Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro	Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro
Prazo de Garantia Pensão de Velhice	15 Anos civis (Seguidos ou interpolados).				
Reconhecimento do Direito à Pensão de Velhice	Idade igual ou superior a 65 anos, sem prejuízo do regime de flexibilização, regimes de antecipação na situação de desemprego involuntário e outras medidas temporárias de proteção específica.	O reconhecimento do direito à pensão de velhice depende ainda do beneficiário ter idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice definida nos termos infra, sem prejuízo dos regimes e medidas especiais de antecipação, já previstos no Decreto-Lei 187/2007, de 10 de maio: - A idade normal de acesso à pensão de velhice em 2014 e 2015 é igual a 65 anos mais o número de meses necessários à compensação do efeito redutor no cálculo das pensões resultante da aplicação do fator sustentabilidade correspondente a 2013; - Após 2014 a idade normal de acesso à pensão de velhice varia em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos de idade.	A idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social em 2014 e em 2015 é de 66 anos.	A idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social em 2016 é de 66 anos e dois meses.	Sem alteração por relação aos diplomas anteriores.
Pensão Antecipada	Quando o beneficiário que tendo cumprido o prazo de garantia tenha pelo menos 55 anos de idade e que, à data em que perfaça esta idade, tenha completado 30 anos civis de	Sem alteração por relação ao diploma anterior.	Sem alteração por relação ao diploma anterior.	Sem alteração por relação ao diploma anterior.	Quando o beneficiário na data de apresentação do requerimento da pensão antecipada ou na data indicada no requerimento para início da pensão tiver carreira contributiva superior à exigida (prazo de garantia e 30 anos civis de registo de remunerações), o número de meses de

	Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio	Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro	Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro	Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro	Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro
	registro de remunerações relevantes para cálculo da pensão, o número de meses de antecipação a considerar para a determinação da taxa global de redução da pensão é reduzido de 12 meses por cada período de três anos que exceda os 30 (Possibilidade suspensa pelo Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril).				antecipação a considerar para a determinação da taxa global de redução da pensão é reduzido de quatro meses por cada ano que exceda os 40. a)

Fonte: Elaboração própria com base na legislação evidenciada na tabela.

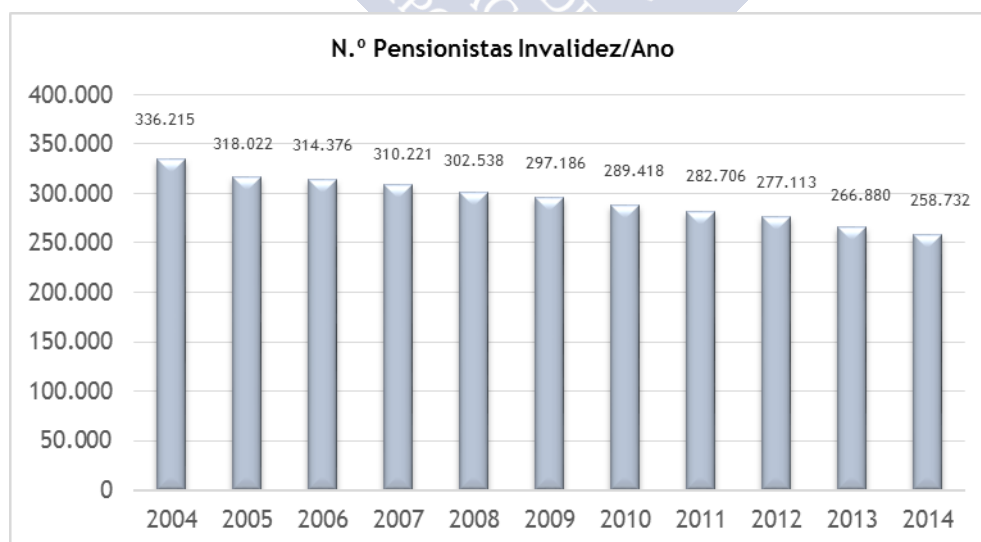
- a) Isto significa que por cada ano a mais de contribuições para além de 40 anos de carreira contributiva que o trabalhador disponha na data em que pedir a reforma antecipada (nesta data tem que ter pelo menos 60 anos de idade), a penalização por ter idade inferior a 66 anos é reduzida em 4 meses.

As alterações observadas a partir da análise comparativa dos diplomas constantes da tabela 10 prendem-se essencialmente com a idade normal de acesso à pensão de velhice, registando-se uma evolução que inicia com os 65 anos, refletindo no cálculo da pensão a evolução da esperança média de vida da população portuguesa, passando para 66 anos em 2014 e 2015 e 66 anos e dois meses em 2016.

Outra das alterações perceptível entre o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, e o Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro, respeita à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice. No primeiro diploma o beneficiário deveria reunir duas condições essenciais para aceder antecipadamente à reforma: ter 55 anos de idade e 30 anos civis de registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão. Porém, convém referir que esta possibilidade de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice foi suspensa pelo Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril, com fundamento na promoção da sustentabilidade do regime de pensões do sistema previdencial de Segurança Social. Curiosamente, esta possibilidade volta a ser viabilizada pelo Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro, em regime transitório, ou seja com aplicação apenas em 2015 e, ainda assim, com regras distintas por relação ao Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, pois é necessário ter idade igual ou superior a 60 anos e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva.

Estas novas regras afiguram-se altamente punitivas para os potenciais interessados, porquanto um beneficiário com 60 anos de idade e 40 de registo de remunerações que opte por esta antecipação sofrerá um corte de 36% na sua pensão que resulta de uma penalização de 0,5% por cada mês, ou seja 6% por cada ano que falte para os 66 anos de idade. Para além deste corte, o trabalhador sofre outro que decorre da aplicação do fator de sustentabilidade que em 2015 é de 13,02%, de acordo com o art.º 2 da Portaria n.º 277/2014. Deste modo, a penalização total situa-se em cerca de 44%, uma vez que este segundo corte se aplica sobre o valor da pensão já reduzida do corte de 36%. Este será o preço que o trabalhador terá que pagar por ter acedido à reforma seis anos antes, apesar do longo período contributivo.

Gráfico 5 - Número de Pensionistas de Invalidez/Ano

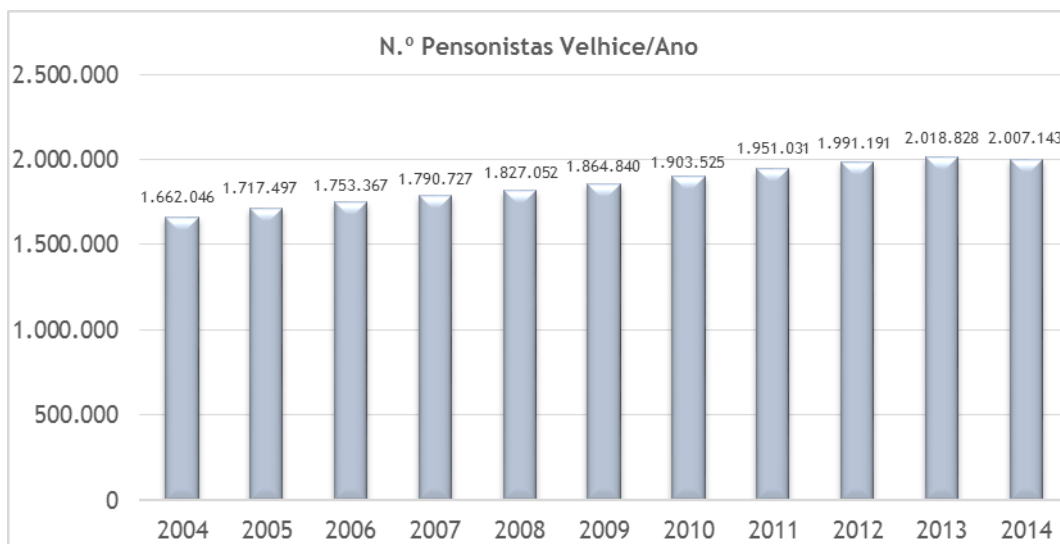


Fonte: Elaboração Própria, com base no Sítio da Segurança Social (2015).

A representação gráfica expressa uma tendência decrescente da pensão por invalidez ao longo dos anos. Esta informação poderá traduzir constrangimentos associados aos critérios de

avaliação por parte das equipas médicas, resultantes, eventualmente, de orientações do próprio Governo no sentido de limitar o número de beneficiários, que não parece não ter relação direta com a crise.

Gráfico 6 - Número de Pensionistas de Velhice/Ano



Fonte: Elaboração própria com base na legislação evidenciada na tabela.

A pensão de velhice tem vindo a registar um aumento gradual ao longo dos anos, traduzindo o envelhecimento da população, pese a limitação ao acesso a este tipo de pensão decorrente das alterações legislativas, nomeadamente uma evolução que inicia com os 65 anos, refletindo no cálculo da pensão a evolução da esperança média de vida da população portuguesa, passando para 66 anos em 2014 e 2015 e 66 anos e dois meses em 2016.

Tabela 11 - Rendimento Social de Inserção (RSI) - Prestação Social do Regime Não Contributivo - Subsistema Solidariedade

	Lei n.º 13/2003, de 21 de maio	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho
Objeto	Institui o RSI que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus Agregados Familiares (AF) apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e favoreçam a sua progressiva inserção laboral, social e comunitária.	
Prestação	Natureza pecuniária e caracter transitório, de montante variável.	Prestação pecuniária de natureza transitória, variável em função do rendimento e da composição do AF do requerente e calculada por aplicação de uma escala de equivalência ao valor do RSI.
Valor do RSI	O valor da prestação é indexado ao montante legalmente fixado para a pensão social do subsistema de solidariedade, ou seja 201.53€ em 2015.	Valor do RSI corresponde a uma percentagem do valor do Indexante de Apoio Social (IAS). Este, em 2015, é igual a 419.22€.
Montante da Prestação RSI	<p>1 - O montante da prestação é igual à diferença entre o valor do RSI correspondente à composição do AF, calculado nos termos do ponto a seguir, e a soma dos rendimentos daquele AF</p> <p>2 - O montante da prestação a atribuir varia em função da composição do AF do titular do direito ao RSI e de acordo com as seguintes regras:</p> <p>a) Por cada indivíduo maior, até ao segundo, 100% do montante da pensão social;</p> <p>b) Por cada indivíduo maior, a partir do terceiro, 70% do montante da pensão social;</p> <p>c) Por cada indivíduo menor, 50% do montante da pensão social;</p> <p>d) Por cada indivíduo menor, 60% do montante da pensão social, a partir do terceiro. filho</p> <p>O montante da prestação varia, assim, em função da composição do AF do titular.</p>	<p>1 - O montante da prestação do RSI é igual à diferença entre o valor do RSI correspondente à composição do AF do requerente, calculado nos termos do número seguinte, e a soma dos rendimentos daquele AF.</p> <p>2 - O montante da prestação a atribuir varia em função da composição do AF do requerente da prestação do RSI, nos seguintes termos:</p> <p>a) Pelo requerente, 100% do valor do RSI;</p> <p>b) Por cada indivíduo maior, 50% do valor do RSI;</p> <p>c) Por cada indivíduo menor, 30% do valor do RSI.</p> <p>Nota: O valor do RSI corresponde a 42.495% do IAS, ou seja é igual a 178.15€</p>
Apoio Maternidade	No caso de gravidez do titular, do cônjuge ou da pessoa que viva em união de facto e apenas em relação a estes, o montante da prestação é acrescido de 30% durante aquele período e de 50% durante o primeiro ano de vida da criança, salvo cessação do direito à prestação RSI.	Revogado pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.
Outros Apoios Especiais	O montante da prestação pode ser acrescido, nos termos a regulamentar, de um apoio especial nos seguintes casos:	Revogado pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.
	<p>a) Quando existam, no AF, pessoas portadoras de deficiência física ou mentais profundas;</p> <p>b) Quando existam, no AF, pessoas portadoras de doença crónica;</p>	

	Lei n.º 13/2003, de 21 de maio	Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho
	c) Quando existam no AF pessoas idosas em situação de grande dependência; d) Para compensar despesas de habitação.	
Apoios Complementares	Os programas de inserção podem contemplar outros apoios ao titular do direito ao RSI e aos demais membros do AF, designadamente ao nível da saúde, educação, habitação e transportes.	Revogado pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho.
Penhorabilidade da Prestação	Não contemplado.	A prestação do RSI é parcialmente penhorável nos termos da lei geral.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação evidenciada na tabela.

A análise comparativa da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio e Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, permite concluir que a prestação pecuniária do RSI sofreu significativas alterações, das quais se destacam:

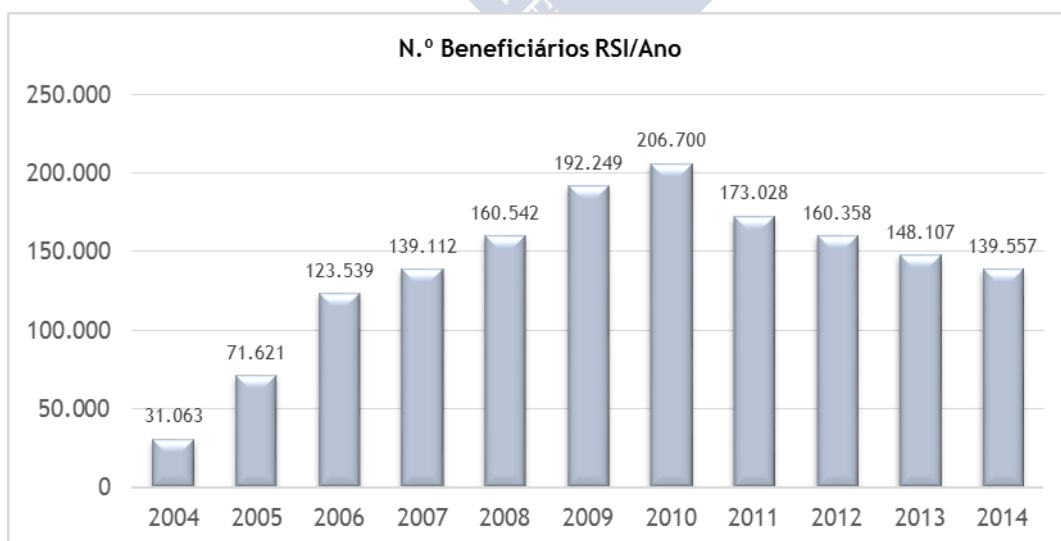
1.º O valor da prestação deixou de estar indexado à pensão social (201,53€) para passar a estar vinculado a 42,495% do Indexante de Apoios Sociais (178,15€), registando-se aqui uma diferença de 23,38€;

2.º O montante da prestação para o 2.º elemento do AF passou de 100% para 50% do valor referência. O 3.º elemento do AF passou de 70% para 50% e os elementos menores dos agregados familiares passaram de 50% para 30%. Acresce que, de acordo com a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, os AF que tivessem 3 descendentes ou mais poderiam contar com 60% do montante da pensão social, situação abolida no Decreto-Lei atualmente em vigor;

3.º Os apoios à maternidade, especiais e complementares, foram revogados pelo Decreto-Lei vigente. A importância do apoio à maternidade é claramente perceptível. A relevância dos apoios especiais ou complementares demonstra-se facilmente pela possibilidade de atribuição de quantias para liquidar dívidas de farmácia (medicamentos), aquisição de equipamento doméstico de primeira necessidade (fogão, frigorífico, esquentador de água, etc.) ou mesmo pagamento pontual de tratamentos dentários, face à inexistência de cobertura por parte do Serviço Nacional de Saúde.

A questão da penhorabilidade da prestação, prevista no Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, poderá ter diferentes entendimentos, dependendo da perspetiva de análise. Com efeito, o ser cidadão ou simplesmente beneficiário desta medida implica direitos e deveres e, nestes termos, a lei deverá ser igual para todos. Neste sentido, a penhorabilidade da prestação ganha provável legitimidade e deve ser efetivamente aplicada. Não obstante, considerando as características socioeconómicas deste grupo alvo, talvez a penhorabilidade da prestação, ainda que parcial, possa vir a penalizar as famílias, deixando os seus elementos, sobretudo crianças sem qualquer responsabilidade nesse domínio, sem as condições básicas de sobrevivência.

Gráfico 7 - Número de Beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) /Ano



Fonte: Elaboração própria com base no Sítio da Segurança Social (2015).

A representação gráfica 7 revela o efeito da aplicação da lei da condição de recursos, Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, a esta prestação social, acrescida do impacto das alterações constantes do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, limitadoras do acesso, para além dos montantes atribuídos.

A partir de 2010 denota-se uma inversão na tendência do crescimento do número de beneficiários abrangidos por esta prestação, o que traduz um paradoxo na medida em que a uma maior contenção da economia (aumento do desemprego, precariedade laboral etc.) correspondeu um menor nível de proteção social.

2.6 O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO - BREVE ENQUADRAMENTO DOS CONCEITOS ASSOCIADOS

O interesse pelo envelhecimento eclodiu a partir da segunda metade do século XX, passando a integrar momentos da vida de cada um dos cidadãos pela persistência com que os meios de comunicação social e governantes, direta ou indiretamente, se pronunciam relativamente a ele. Estes discursos, reflexo de preocupações fundadas, começam a fazer sentido no contexto de acentuadas mudanças demográficas que estão a metamorfosear o mundo, com consequências que podem ir além das fronteiras já conhecidas e estudadas, que só o futuro poderá revelar. Se antes o envelhecimento demográfico era praticamente ignorado, hoje é encarado como parte de muitos dos problemas sociais, económicos, políticos e culturais das sociedades.¹⁶² Ainda assim, o envelhecimento deixou de estar associado a uma imagem de fatalidade para ser considerado uma oportunidade de viver mais anos, com mais saúde, com maior independência e participação.

A análise à estrutura demográfica da maioria dos países da Europa¹⁶³ demonstra a realidade do envelhecimento populacional,¹⁶⁴ facilmente observada na substituição progressiva da tradicional pirâmide etária por uma forma geométrica desconforme, aquilo que alguns autores designam de *barril*, imagem que ganhou no topo (aumento do número de idosos/aumento da esperança média de vida) o que perdeu na base (diminuição da natalidade), situação apelidada de *duplo envelhecimento*. Contrariamente ao que se poderia pensar, não é a diminuição da mortalidade o fator de maior peso no quadro do envelhecimento demográfico, porquanto o maior contributo provém do decréscimo da natalidade, seja em Portugal ou noutros países.

O termo envelhecimento está implicitamente associado a dois conceitos distintos, nomeadamente o processo individual, natural e irreversível, conducente à longevidade, e o envelhecimento enquanto fenómeno coletivo que se exprime no aumento da proporção de idosos numa determinada população (envelhecimento demográfico). Este último está relacionado com as idades consensualmente aceites pela sociedade, correspondendo a diferentes faixas etárias, normalmente classificadas como idade jovem, ativa e idosa. Segundo Rosa (2012), o envelhecimento individual pode dividir-se em envelhecimento cronológico e envelhecimento biopsicológico. Enquanto o primeiro resulta exclusivamente da idade, configurando uma situação universal, impossível de contrariar, o segundo é o reflexo do

¹⁶² Rosa (2012) discorda da perspetiva que associa os problemas das sociedades atuais ao envelhecimento demográfico, dado não se poder afirmar que na base de uma sociedade em risco esteja o envelhecimento populacional.

¹⁶³ Designado por *Continente grisalho*.

¹⁶⁴ No grupo dos países mais envelhecidos estão as regiões mais desenvolvidas, nomeadamente as da Europa, onde se inclui Portugal.

primeiro, varia de pessoa para pessoa e está estreitamente associado aos estilos de vida, experiências, hábitos, gênero, condicionantes genéticas e sociais. Este processo, individual ou coletivo, tem obrigatoriamente causas e efeitos que importa analisar.

Alguns autores convergem na definição de envelhecimento enquanto processo biológico natural, vivido distintamente de acordo com o contexto social de cada indivíduo, sendo que nas sociedades atuais o idoso está cada vez mais associado a representações relacionadas com dependência, ônus, responsabilidade, despesa, bem como encargos de diversa natureza.¹⁶⁵ Como expõe Fernandes (1997: 166): “O envelhecimento é mais o produto de códigos sociais e legislativos do que de limites naturais”.

O conceito de envelhecimento demográfico designa basicamente a conquista das gerações mais velhas às gerações mais jovens, cujo início, em geral, é coincidente com o decréscimo da natalidade, provocando a redução da base da pirâmide etária e o aumento do peso das gerações mais velhas no topo desta.

O envelhecimento traduz a dinâmica do processo de desenvolvimento humano, cujo percurso evolutivo se torna inevitável.¹⁶⁶ Deste modo, tratando-se de uma imposição biológica, alheia à vontade do homem, vai moldando formas de ser, estar e pensar, sendo que envelhecer *melhor* ou *pior* não está na dependência exclusiva de fatores como a sorte, o destino ou carga genética. Pelo contrário, depende de cada um dos indivíduos, das suas ações, comportamentos, contextos e percursos de vida.

Cabral *et al.* (2013: 25) evidenciam: “O envelhecimento consiste num processo contínuo que se traduz numa trajetória através de diferentes instituições sequencialmente organizadas e ajustadas por critérios etários ao curso de vida”.

Envelhecimento não é sinónimo de velhice. Se o envelhecimento se inicia no momento da conceção do ser humano, a velhice exhibe os seus efeitos num período mais avançado da vida, normalmente traduzidos em estados de saúde debilitados, com manifestações ao nível físico, mental, morfológico e funcional, podendo culminar em elevados graus de morbilidade, ou mesmo determinar o fim do ciclo de vida. A velhice é um estado complexo, vivido e percebido de forma distinta por cada um dos indivíduos. Resulta que a acumulação de desvantagens físicas, sociais e psicológicas é congruente com a progressão da idade.

Pode ler-se no programa de Ação do Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e Solidariedade entre Gerações (2012: 6): “A velhice é uma consequência da longevidade humana

¹⁶⁵ A propósito, Jacob *et al.* (2013: 43), citando um estudo de Cerqueira (2010: 339-340), advogam: “Desde televisão (séries, concursos), jornais (reportagens, banda desenhada), rádio, às várias formas de arte (cinema, teatro, dança, pintura, escultura, literatura...), a referência a personagens idosas é feita no sentido depreciativo, retratando-as como tendo um problema de saúde que as debilita, de algum modo dependentes e pouco competentes [...]”. Para estes autores, estas representações do idoso promovem e acentuam, infelizmente, a discriminação negativa, desvalorizando as suas aptidões, competências e, sobretudo, a sua experiência de vida.

Rosa (2012: 21) expôs: “[...] desde tempos mais remotos, sociedades houve em que a velhice era vista como um fardo. A ilustrar esta visão está o recurso a um isolamento dos velhos, para «morrer nas montanhas», ou o abandono, sobretudo no caso dos povos nómadas que mudavam constantemente de local de residência – casos em que os mais velhos eram certamente «empecilho» para a rapidez requerida para essas deslocações”.

¹⁶⁶ Segundo Cabral *et al.* (2013: 25): “A passagem do tempo pelo indivíduo reflecte-se tanto nas mudanças de papéis sociais que desempenha, como na auto-identidade e no corpo do qual não se dissocia. As marcas corporais constituem, porventura, a mais indisfarçável presença do envelhecimento, mas as mudanças em torno da identidade e do entrelaçamento de papéis sociais que o sustenta, se bem que menos visíveis, não são menos importantes”.

e o envelhecimento demográfico um fenómeno social das sociedades ocidentais contemporâneas, incluindo a europeia. Prepara-se hoje, a velhice que se quer ter amanhã”.

Fernandes (1997: 34) acrescenta: “[...] a velhice é uma fase da vida na qual os constrangimentos sociais de passagem à reforma se transformaram numa etapa cujos contornos estão socialmente identificados. As características dos desenvolvimentos tecnológicos, industrial e socioeconómico, desde o início do século, encarregaram-se de dar a supremacia à classe de idade produtiva, os activos, e a remeter definitivamente para as margens de inutilidade os Pais mais velhos e os Avós”.

Rosa (2012) defende a existência de duas formas distintas de encarar a velhice, uma negativa e outra positiva. A primeira associa a velhice à morte, última fase da vida do ser humano, com manifestações de degradação física e psíquica, etapa normalmente acompanhada de sentimentos negativos, de desalento e frustração, até porque a solidão e o isolamento social podem estar presentes neste período da vida. A visão mais otimista é aquela que coliga a velhice ao privilégio de viver mais anos, com mais saúde e qualidade de vida, bem como a oportunidade de realizar projetos que durante a vida ativa não foram passíveis de concretização por escassez de tempo ou outras condicionantes.

A designação de idoso,¹⁶⁷ uma etapa da vida, é transversal ao domínio estatal e institucional. Por norma, no Ocidente, considera-se idoso o indivíduo que tem 65 anos. Já no Oriente, por exemplo, fruto de uma esperança de vida menor, a idade referencial situa-se nos 60 anos.

A identificação deste período, o último terço ou último quarto da vida, não reúne consenso no meio académico e científico, porquanto uns preferem o termo *idoso* e outros a expressão *terceira idade*. Também é verdade que nos últimos tempos a expressão quarta idade, situada nos 75 anos, tem vindo a ganhar significado, face ao prolongamento da vida decorrente dos ganhos científicos no campo da medicina. Não obstante, na opinião de Lloyd *et al.* (2012: 1): “The fourth age remains a poorly understood phenomenon and there is a lack of understanding of the perceptions of those who might be considered to be living in it”. Independentemente dos termos utilizados, a determinação concreta do início deste período varia de pessoa para pessoa, dado que o envelhecimento é um fenómeno individual, alheio a limites temporais.

Além do envelhecimento na base, produzido pela diminuição da natalidade e do envelhecimento no topo, traduzido essencialmente pelo aumento da esperança média de vida a partir dos 60 anos, é possível falar de envelhecimento provocado por alterações das estruturas etárias intermédias, fruto da emigração de adultos ativos.

¹⁶⁷ A expressão *sénior* tem vindo a vulgarizar-se para qualificar pessoas com idades acima dos 65 anos que já não exercem atividade profissional formal. Porém, são detentores de capacidades, de potencialidades, são independentes e ativos. (Serrão: 2006).

2.6.1 A emergência do envelhecimento no contexto da diminuição da fecundidade e aumento da esperança de vida

O envelhecimento é hoje reconhecido na generalidade dos países europeus face à diminuição da fecundidade e ao aumento da esperança média de vida, duas das grandes causas em presença, sendo frequente ouvir dizer que a pirâmide etária está invertida. Como diz Leire (2011: 15): “Es cada vez más frecuente encontrar familias con más generaciones viviendo a la vez y, por tanto, que las generaciones más jóvenes coincidan con sus abuelos y abuelas”.

A diminuição dos níveis de fecundidade deve-se à conjugação de múltiplos fatores inerentes ao desenvolvimento das sociedades, nomeadamente o aumento da participação das mulheres no mercado laboral, com consequências ao nível da autonomia, meios mais eficazes de controlar os nascimentos, a urbanização, a terciarização da economia,¹⁶⁸ maiores níveis de escolarização e, ainda, a perda do valor económico da criança (não se espera que os filhos garantam a sobrevivência dos progenitores). O declínio dos níveis de fecundidade traduz-se evidentemente na redução do número de nascimentos.

O adiamento da morte resulta dos progressos médicos, científicos e sociais que induziram uma profunda modificação na estrutura da mortalidade. Um dos exemplos que melhor ilustra esta situação é a taxa de mortalidade infantil, pois, nos anos 60, no caso de Portugal morriam cerca de 80 crianças com menos de um ano por cada 1000 que nasciam. Presentemente morrem menos de três, valor dos mais baixos a nível mundial. Esta realidade deve-se aos progressos na área da saúde, como se referiu, onde se inclui a generalização da vacinação e a melhoria da assistência materno-infantil.

A ancianidade gera-se assim pela diminuição da fecundidade e por uma maior longevidade, fruto da alteração dos calendários da morte. Na verdade, o declínio da mortalidade em todas as idades faz com que cheguem mais sobreviventes de cada grupo ao limiar dos 65 anos. Efetivamente, os fatores referenciados associados à elevada taxa de emigração, observada na década de 1960 e 1970, têm contribuído para o aumento do número de pessoas idosas, questão preocupante tendo em conta as projeções demográficas nada positivas. Estas revelam que até 2060 a União Europeia sofrerá uma contração de 19% da população jovem e de 15% da população em idade laboral (15 a 64 anos). Correlativamente assistir-se-á a um aumento do número de idosos, aproximadamente 79%. (Estudo realizado por Progress Consulting S.r.l.y Living Prospects Ltd: 2011).

Como se disse, o envelhecimento da população é um evento transversal a diversos países, cuja evolução registou um aumento significativo a partir da década de 1990, quer em idade média da população,¹⁶⁹ quer em número de pessoas com idade superior a 65 anos. De facto, o mundo tem registado uma transição progressiva dos padrões demográficos de alta fertilidade e altas taxas de mortalidade para novos padrões associados a baixa fertilidade e mortalidade tardia.

¹⁶⁸ A terciarização da economia explica-se pelo aparecimento de novos serviços, desenvolvimento do comércio, turismo e lazer. Este setor assume o destaque em termos de empregabilidade.

¹⁶⁹ Estima-se, ainda, que na UE-27 a idade média da população seja de 45,4 em 2030 e 47,9 em 2060, média que tem vindo a aumentar quando comparada com os 40,4 anos observados no ano de 2008. (Estudo realizado por Progress Consulting S.r.l.y Living Prospects Ltd, 2011).

Em Portugal, a população idosa, definida como o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, representava em 2001 cerca de 16,5% no total da população, tendo progredido crescentemente até alcançar os 19,9% em 2013, percentagem que integra 2 069,8 milhares de pessoas idosas, das quais 857,6 milhares são homens e 1 212,2 milhares são mulheres. O envelhecimento está bem patente na evolução da importância relativa da população com 75 ou mais anos no total da população que subiu de 7,0 % em 2001 para 9,7% em 2013.¹⁷⁰

Estima-se que desde 31 de dezembro de 2011 o número de pessoas idosas residentes em Portugal supere os 2 milhões, evolução que tornou Portugal no quarto país com maior proporção de pessoas idosas no seio da UE28, cuja média foi estimada em 18,2% para 1 de janeiro de 2013. As três primeiras posições deste conjunto de países são assumidas pela Itália (20,7%), Alemanha (20,7%) e Grécia (20,1%). No extremo oposto, situa-se a Irlanda com 12,2% de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos (12,2%).

A estrutura etária da população portuguesa, no decurso de 2001 e 2013, resulta da combinação de variáveis como movimentos natural e migratório (expressa numa nova distribuição dos grupos etários) e de uma população idosa que suplanta a jovem (visível nos indicadores demográficos utilizados para medir o envelhecimento). Cabe destacar que em 2001, por cada 100 jovens com idade inferior a quinze anos, havia cerca de 103 idosos, número que ascendeu a 136 no ano de 2013.

Registe-se que em 2001 a população jovem tinha um peso relativo de 16,2% na população total e em 2013 apenas 14,6%. Entre 2001 e 2013, a população em idade ativa (15-64 anos) regista uma tendência em baixa, representando 65,6% do total da população em 2013, menos 0,2 p.p. do que ano anterior, e menos 1,7 p.p. face a 2001. Dentro deste grupo observam-se dois comportamentos distintos, um dos quais protagonizado pela população mais nova (15-24 anos) que diminuiu (13,8% em 2001 para 10,7% em 2013), outro pela população mais velha (25-64 anos) que aumentou (53,54% em 2001 para 55,4% em 2009).

No contexto europeu são os países mediterrâneos (Grécia, Itália, Espanha e Portugal), juntamente com outros como a Alemanha, os que exibem maiores percentagens de envelhecimento com valores entre 16 e 20% da sua população. Segundo dados da Europop 2008, mencionados no estudo elaborado por Progress Consulting S.r.l.y Living Prospects Ltd (2011), estima-se que este quadro demográfico seguirá a mesma linha de evolução face aos indicadores de fertilidade, aumento da esperança média de vida e fenómenos migratórios, prevendo-se, de igual modo, que a população envelheça em todos os Estados Membros.¹⁷¹ Indubitavelmente, as sociedades contemporâneas vivem uma realidade demográfica que reclama um estatuto diferente, incitando os decisores políticos a encontrar novas respostas e soluções, repto igualmente exigido no domínio individual e familiar.

¹⁷⁰ Os dados estatísticos apresentados neste capítulo, na ausência de outra referência bibliográfica, foram extraídos de Carrilho e Craveiro (2015), Instituto Nacional de Estatística (INE).

¹⁷¹ “Se prevé que los mayores incrementos en el promedio de edad de la población se producirán en varios Estados miembros de reciente incorporación, como Eslovaquia, Polonia, Rumanía, Lituania, la República Checa, Malta y Hungría; España, Grecia y Portugal también experimentarán incrementos significativos, alcanzando niveles muy superiores la media de la EU-27, mientras que las poblaciones de Italia y Alemania mantendrán sus actuales tendencias al envejecimiento” (Estudo realizado por Progress Consulting S.r.l.y Living Prospects Ltd, 2011: 8). Segundo a mesma fonte, prevê-se um aumento do envelhecimento em 274 das 281 regiões da UE 27: “De hecho, en 2030 solo habrá una región en Austria (Viena), dos regiones en Alemania (Hamburgo y Tréveris), dos en Grecia (Grecia Continental y el Peloponeso) y otras dos en el Reino Unido (Midlands Occidentales y Escocia Nororiental), en las que no aumentará la edad media”. (Ibidem: 13).

Portugal, comparativamente à Europa comunitária, exhibe uma taxa de crescimento¹⁷² da população de sentido inverso ao da média estimada pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat) (UE28=2012: 0,22% - 2013: 0,34%), cujas taxas oscilam entre um mínimo de -1,1% na Letónia e um máximo de +2,3% no Luxemburgo, tal como se pode verificar na tabela infra. Estas comparações internacionais exigem, contudo, alguma prudência no sentido de se resguardar a possibilidade de nem todos os países terem revisto as estimativas com base nos resultados dos últimos censos da população.

Tabela 12 - Taxa de Crescimento Efetivo

Taxa de Crescimento Efetivo Média Estimada pelo EUROSTAT (UE28=2012:0,22% - 2013:0,34%)	
Países	Valor Observado (%)
Luxemburgo	2,30
Itália	1,80
Malta	0,96
Suécia	0,93
Portugal	-0,57
Grécia	-0,63
Chipre	-0,91
Lituânia	-0,96
Letónia	-1,10

Fonte: Elaboração própria com base em Carrilho e Craveiro (2015).

No que diz respeito ao crescimento natural, como se pode observar na tabela 13, em 2013 a maior taxa verifica-se na Irlanda, seguido do Chipre e Luxemburgo. Os níveis negativos mais acentuados observam-se na Bulgária, Hungria e Roménia. A média da UE28 tem vindo a sofrer um decréscimo constante desde 2010, assumindo um valor praticamente nulo de 0,02%. Portugal, a este nível, naquele ano, exhibe uma taxa negativa muito significativa, numa propensão para se intensificar, enquanto outros países a desagravam. (Carrilho e Craveiro: 2015).

¹⁷² A importância relativa da população portuguesa no contexto da população da UE28, em 1 de janeiro de 2014, era de 2,1%, proporção praticamente análoga à notada nos anos anteriores. (Carrilho e Craveiro: 2015).

Tabela 13 - Taxa de Crescimento Natural

Taxa de Crescimento Natural (2013)	
Países	Valor Observado (%)
Irlanda	0,85
Chipre	0,47
Luxemburgo	0,42
Portugal	-0,23
Roménia	-0,35
Hungria	-0,36
Bulgária	-0,52

Fonte: Elaboração própria com base em Carrilho e Craveiro (2015).

A amplitude de variação da taxa de crescimento migratório oscila entre -1,39% em Chipre e +1,97% em Itália, contribuindo para fixar a média dos 28 países em 0,33% no ano de 2013. Com uma taxa migratória assinalável destaca-se ainda o Luxemburgo. Malta, Suécia, Áustria e Alemanha formam o grupo de países que registam taxas moderadas. Ressalta que os países comunitários mais atingidos pela crise económica observam taxas migratórias baixas ou negativas, refletindo a supremacia dos fluxos emigratórios sobre os imigratórios: Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha.

Tabela 14 - Amplitude de Variação da Taxa de Crescimento Migratório

Amplitude de Variação da Taxa de Crescimento Migratório (2013)	
Países	Valor Observado (%)
Itália	1,97
Luxemburgo	1,90
Malta	0,76
Suécia	0,69
Áustria	0,66
Alemanha	0,58
Grécia	0,47
Portugal	0,35
Espanha	-0,55
Irlanda	-0,57
Chipre	-1,39

Fonte: Elaboração própria com base em Carrilho e Craveiro (2015).

No domínio da natalidade, Carrilho e Craveiro (2015) destacam que em 2013 o número de nados vivos de mães residentes em Portugal registou uma descida para 82.787, ou seja menos

7,8% face ao ano precedente e menos 25.520 (26,4%) comparativamente a 2001¹⁷³. Acresce que desde 2011 o número de nascimentos com vida não compensa o número de óbitos. Ainda assim, esta evolução assume maior expressividade nos homens do que nas mulheres, situação visível no nível da relação de masculinidade que passou de 107 nascimentos com vida de rapazes por cada 100 nascimentos com vida de raparigas em 2001, para 104 em 2013.

Segundo a mesma fonte, em 2013, a taxa bruta de natalidade em Portugal reduziu para 7,9 nascimentos com vida por mil habitantes, situação que remete o território para a pior posição no contexto comunitário e o afasta claramente da média prevista pelo Eurostat para o grupo dos países membros (UE28 = 10,0 ‰ em 2013) (Carrilho e Craveiro, 2015). Em 2013, o país melhor representado a este nível era a Irlanda, seguido da França e Reino Unido. Países como a Alemanha, Itália e Grécia registam 8,5 nados vivos por mil habitantes e a Roménia, a Espanha, a Áustria e a Croácia formam o grupo de países da UE de baixa natalidade, sendo a posição dianteira assumida por Portugal, tal como se pode comprovar na tabela 15.

Tabela 15 - Taxa Bruta de Natalidade

Taxa Bruta de Natalidade (2013) Média Prevista pelo EUROSTAT (UE=10,0‰)	
Países	Nados Vivos (‰)
Irlanda	15,0
França	12,3
Reino Unido	12,2
Áustria	9,4
Croácia	9,4
Espanha	9,1
Roménia	8,8
Alemanha	8,5
Itália	8,5
Grécia	8,5
Portugal	7,9

Fonte: Elaboração própria com base em Carrilho e Craveiro (2015).

Os nados vivos de mães com nacionalidade estrangeira e com residência em Portugal mais do que dobraram a sua proporção no total nos nascimentos com vida entre 2001 e 2010, ano a que ascenderam a 10,6%. No entanto, têm vindo a perder posição, exibindo em 2013 8,4 % do total. Este decréscimo acompanha a descida de entradas de estrangeiros no país com a finalidade de residência. O declínio da natalidade de mães estrangeiras (15,5%) foi superior ao verificado entre as mães portuguesas (7,0%) em 2013, face ao ano transato. Esta diminuição contou com o contributo das mães de nacionalidades mais significativas.

¹⁷³ Rosa (2012: 14) considera que as medidas promovidas pelos Governos no sentido de incentivar a natalidade não têm recolhido os frutos esperados, registando que “ [...] a eficácia das mesmas tem-se revelado duvidosa. Os níveis de natalidade não estão a aumentar como o ambicionado e o envelhecimento populacional continua inelutável, pelo menos a médio prazo [...]”.

A variação anual recente dos nascimentos com vida em Portugal é assinalada pelo ritmo de crescimento dos nados vivos de mães de nacionalidade estrangeira.¹⁷⁴ Deste modo, a variação negativa da natalidade no período entre 2001 e 2013 é, assim, elucidada, em exclusivo, pela diminuição de 29,5% dos nascimentos das progenitoras portuguesas. No mesmo período, a natalidade das mães estrangeiras residentes no país registou um aumento de 25,7%. Não obstante, desde 2010, quer as mães portuguesas, quer as mães estrangeiras concorreram para a baixa de natalidade, a qual assumiu maior expressividade entre as mães estrangeiras (-31,3%), relativamente às mães portuguesas (-16,8%).

Estima-se que em Portugal, desde 1982, o nível de fecundidade¹⁷⁵ subsista continuamente inferior ao nível de substituição de gerações (2,1 crianças por mulher),¹⁷⁶ níveis de fecundidade que alguns autores consideram demasiado baixos (*lowest low fertility*). Segundo os dados disponíveis, em 2013 cada mulher teve em média praticamente menos um filho do que em 1982. Este declínio reflete-se no número de nascimentos com vida e, naturalmente, nos efetivos populacionais jovens com menos de quinze anos, baixando a sua representação na população total, cujos efeitos na dimensão e estrutura da população são incontestáveis.

Rosa (2012: 31) refere: “Portugal, no início da década de 1960, apresentava uma média de filhos por mulher superior a três, um dos valores de fecundidade mais elevados entre os países da UE 27. Hoje, com um valor inferior a 1,4 filhos por mulher, já não assegura a substituição de gerações (capacidade que perdeu em 1982) e passou a pertencer ao grupo de países com níveis de fecundidade mais baixos da Europa”.

Atualmente, Portugal verifica o valor mais baixo de fecundidade registado na UE referente a 2012 (UE 28=1,58 crianças por mulher). É de assinalar que os países que maior contributo deram a este nível foram a França e a Irlanda, seguido do Reino Unido e Suécia. Os valores inferiores foram registados em Portugal, Polónia e Espanha.

¹⁷⁴ Acresce que os nados vivos de progenitoras brasileiras representavam, em 2010, 3,9% da totalidade dos nascimentos. Em 2013 esta percentagem decresceu para 2,4%. Inversamente, as mães de nacionalidade africana de língua portuguesa (PALOP) registam uma percentagem de 2,7%, regressando à primeira posição perdida em 2006. Dentro do grupo desta nacionalidade sobressaem as cabo-verdianas, cujo valor percentual se situou em 1,1% em 2013, mantendo este equilíbrio nos últimos anos. Os descendentes de mães nacionais da Roménia, da Moldova, da Ucrânia e da Rússia sofreram um aumento de 0,3% (2001) para 2,0% (2010), do total de nascimentos de mães estrangeiras residentes em Portugal. Todavia, foram recuando gradualmente até 1,6% verificado em 2013 (Carrilho e Craveiro: 2015).

¹⁷⁵ O Índice Sintético de Fecundidade (ISF), revelador do número de crianças por mulher, tem vindo a descer, registando os níveis de 1,45 em 2001, 1,35 em 2007 e 1,21 em 2013. (Carrilho e Craveiro: 2015).

¹⁷⁶ A propósito, a EAPN (2012: 148) informa: “Desde 1983, que Portugal deixou de assegurar a substituição de gerações, ou seja, desde esse ano o número de filhos por mulher em idade de procriar é inferior a 2,1, o valor mínimo para a reposição do stock demográfico. Em 1960, cada mulher tinha em média, 3,2 filhos, hoje em dia tem 1,37. As previsões das Nações Unidas, para o período 2040/2045, calculam que aumente para 1,64, e portanto claramente abaixo dos 2,1”.

Tabela 16 - Taxa de Fecundidade Registada na UE

Taxa de Fecundidade Registada na UE (2012) (UE 28=1,58 Crianças por Mulher)	
Países	N.º Crianças por Mulher
França	2,01
Irlanda	2,01
Reino Unido	1,92
Suécia	1,91
Grécia	1,34
Hungria	1,34
Eslováquia	1,34
Espanha	1,32
Polónia	1,30
Portugal	1,28

Fonte: Elaboração própria com base em Carrilho e Craveiro (2015).

Segundo o Eurostat, as taxas de fecundidade na zona comunitária, durante as últimas décadas, tendem a convergir, fixando-se em 1980 a diferença em 1,7 crianças por mulher, valor que corresponde à taxa mais elevada (3,2 nados vivos por mulher na Irlanda) e o nível mais baixo (1,5 crianças por mulher no Luxemburgo). No ano de 1990 esta disparidade reduziu para 1,1 e em 2012, últimos dados disponíveis, para cerca de 0,7 crianças por mulher.

Embora a diminuição da fertilidade seja um fenómeno global, os números europeus são alarmantes, sendo que 24 países europeus integram o grupo dos 30 países com as taxas de fertilidade das mais baixas (Ceccorulli *et al.*: 2015). Alguns autores apelidam este fenómeno de *suicídio demográfico europeu* e apontam-no como o reflexo da perda de fé no futuro e na Europa (Stone, 2012, citado por Ceccorulli *et al.*: 2015). A contração da taxa de fertilidade é efetivamente considerada a protagonista do declínio demográfico da Europa.¹⁷⁷

O adiamento da constituição de família e da idade de procriar,¹⁷⁸ factos comprovados pelo alargamento do período de permanência dos filhos em casa dos pais e pela idade média da maternidade (a maternidade depois dos trinta anos constitui padrão), a par da existência de métodos contraceptivos cada mais eficazes e níveis informacionais mais apelativos e profícuos, são algumas das causas que contribuem para a baixa de fecundidade.

¹⁷⁷ Em geral, a fertilidade nos países europeus deverá recuperar ligeiramente dos níveis mais baixos do mundo para 1,8 filhos por mulher, em média, em 2035, ou seja, valor abaixo do nível de substituição natural (UE, 2014). Neste contexto deverá ser referido que os países que atualmente exibem níveis muito baixos de taxa de fertilidade (Bósnia, Portugal, Malta, Sérvia e Eslováquia), todos abaixo de 1,4 filhos por mulher, poderão vir a registar uma recuperação mais rápida do que aqueles países que detêm já níveis superiores. Constitui exceção a Turquia, cujos níveis de fertilidade, em 1990, foram estimados em 2,9 filhos por mulher, proporção que decresceu para 2,05 em 2010, situação que deverá manter-se, atingindo 1,77 filhos por mulher em 2035 (Ceccorulli *et al.*: 2015).

¹⁷⁸ Carrilho e Craveiro (2015: 69) sublinham: “Entre 2001 e 2013 as mulheres retardaram a idade média à primeira maternidade em 2,9 anos e tiveram, em 2013, o primeiro filho com a idade de 29,7 anos em média. A idade ao nascimento de um filho, por sua vez, desde 2007 que supera os 30 anos para se fixar em 31,2 anos, em média, em 2013”.

Segundo Carrilho e Craveiro (2015), outra variável a considerar respeita à diminuição do número de mulheres em idade fértil verificada a partir de 2002. De salientar que de 1991 a 2002 se assistiu a um aumento do número de mulheres em idade fértil (4%), tendo descido 8,3% de 2002 a 2013, sendo que metade desta variação negativa se registou entre 2010 e 2013. Acresce evidenciar o aumento da infertilidade que abrange tanto mulheres como homens, fenómeno que ainda não se consegue quantificar com precisão.

Em síntese, poder-se-á referir que a diminuição da fecundidade foi mais tardia em Portugal, comparativamente a alguns países europeus. No conjunto da UE28, o país regista o nível mais fraco. Os filhos dos imigrantes perderam protagonismo no número anual de nascimentos com vida, fruto da diminuição da população estrangeira provocada pela crise económica que fustigou o país. Ainda assim, as progenitoras de nacionalidade brasileira, residentes em Portugal, assumem o lugar de destaque no que diz respeito aos nados vivos de mães estrangeiras.

Outra variável que interessa analisar é a esperança de vida à nascença que conheceu acréscimos consideráveis, sobretudo entre o sexo masculino, reduzindo a disparidade da vida média entre homens e mulheres. Por conseguinte, em Portugal, entre os triénios 2001-2003 e 2011-2013 a esperança de vida à nascença conheceu um incremento de 3,4 anos para o sexo masculino e 2,6 anos para o sexo feminino, alcançando os 76,9 anos e os 82,9 anos, respetivamente. Atualmente estima-se que os homens que alcancem os 45 anos de idade beneficiem, em média, ainda mais 33,6 anos, enquanto as mulheres, com a mesma idade, viverão mais 38,8 anos. Por sua vez, os homens que atinjam a idade dos 80 anos podem esperar viver, em média, mais 6,8 anos e as mulheres mais 8,3 anos.

Pese a diminuição registada na mortalidade masculina, nos dados disponibilizados pelo Eurostat, relativos a 2012, Portugal surge com uma esperança média de vida à nascença nos homens (77,3 anos) ligeiramente abaixo da média comunitária (UE28=77,5 anos). Inversamente, as mulheres detêm uma esperança média de vida à nascença 0,5 anos acima da média (UE28= 83,1 anos). Em 2012, o valor mais elevado da esperança de vida para o grupo masculino verificava-se na Suécia (79,9 anos) e Itália (79,8 anos). Para o sexo oposto este indicador é mais elevado na Espanha (85,5 anos) e França (85,4 anos). Os valores mais baixos, no caso dos homens, registam-se na Lituânia (68,4 anos), seguido da Letónia (68,9 anos).

Outro acontecimento de grande relevo, anteriormente referido, que deve ser elucidado através da realidade dos números, diz respeito ao predomínio da vida sobre a morte, alcançado graças aos avanços científicos e tecnológicos em diversos domínios da vida quotidiana. A razão explicativa do envelhecimento no topo da pirâmide por idades reside pois na diminuição da mortalidade e, sobretudo, no modelo de mortalidade por idades.

Em 2013 Portugal registou 106.543 óbitos de residentes, menos 1% do que no ano anterior. Estes óbitos repartiram-se por 54.169 homens e 52.373 mulheres, ou seja por cada 100 mulheres morrem 103 homens. Assiste-se, em todos os grupos etários, a uma diferença de mortalidade entre o grupo masculino e feminino, verificando-se a primazia dos primeiros sobre os segundos a partir dos 80 anos. Depois desta idade, o número de mortes das mulheres excede o número de mortes dos homens, consequência do seu predomínio nas idades mais avançadas.

A análise da mortalidade por idades revela ao avanços alcançados neste domínio, pois os óbitos têm vindo a concentrar-se, cada vez mais, nos grupos de idades mais avançadas. Em 2013, os óbitos a partir dos 80 anos ou mais recolheram a percentagem de 55,3%, ou seja mais de metade dos óbitos, espelhando de forma expressiva o envelhecimento da população. Em contrapartida, por relação ao total dos óbitos registados, assistiu-se a uma diminuição das mortes em indivíduos com menos de trinta anos, de 2,9% em 2001 para 1,0% em 2013.

Entre 2001 e 2013 a média de mortes situou-se nos 10 óbitos por mil habitantes. Neste último ano, o valor atinge os 10,2 óbitos por mil habitantes, sendo que o sexo masculino assume maior representatividade com 10,9 ‰, cabendo ao sexo oposto um valor de 9,6 por mil habitantes. Considerando a média comunitária (UE28= 9,9 ‰ em 2013), Portugal pouco se distancia desse valor, registando apenas um ligeiro aumento de 0.3 pp. Em 2013, relativamente à média comunitária, o Chipre, a Irlanda e o Luxemburgo destacam-se com níveis bastante inferiores, enquanto a Letónia, Bulgária e Lituânia sobressaem com valores superiores.

Tabela 17 - Taxa de Mortalidade na UE

Taxa de Mortalidade na UE (2013) Média Zona Euro (UE 9,9 ‰ em 2013)	
Países	Média de Óbitos (‰)
Letónia	14,5
Bulgária	14,4
Lituânia	14,0
Portugal	10,2
Luxemburgo	7,0
Irlanda	6,5
Chipre	6,0

Fonte: Elaboração própria com base em Carrilho e Craveiro (2015).

Outro acontecimento digno de registo diz respeito ao crescimento acelerado dos octogenários, cujo peso recairá nos sistemas de apoio através do consumo expressivo de prestações sociais e de serviços. Se os octogenários são uma realidade presente, os centenários deixarão de ser exceção. De acordo com Carneiro (2012) (Coord.), o número de idosos com mais de 80 anos passou de 340,0 milhares em 2000, para 484,2 milhares em 2010. Estes indicadores denunciam claramente que a população idosa está a envelhecer,¹⁷⁹ pois o aumento de número de pessoas com mais de 65 anos está a ser acompanhado de um incremento considerável daqueles que são pelo menos octogenários.

Carrilho e Craveiro (2015: 93) informam: “A proporção dos mais idosos (80 ou mais anos) na população idosa, em 2013, eleva-se a 27,9% sendo 23,8% nos homens e 30,8% nas mulheres, diferença que ressalta o fenómeno da sobre mortalidade masculina, contra 18,1% e 24,1%, respetivamente para homens e mulheres, em 2001”.

¹⁷⁹ Segundo Rosa e Chitas (2013), na União Europeia, em 2011, a parte da população com 80 ou mais anos representava mais do que uma em cada quatro pessoas idosas, contrariamente aos anos 90 que registava menos de uma em cada cinco.

Segundo Cabral *et al.* (2013: 11): “As últimas décadas do século passado registaram um aumento ininterrupto do número de pessoas idosas que transformou as sociedades mais desenvolvidas em sociedades envelhecidas. O cenário demográfico acentuará ainda mais esse envelhecimento, medido correntemente pelo rácio entre idosos (65+) e jovens (até 15 anos)”.

Carneiro (2012) (Coord.), no relatório sobre *Envelhecimento da população: dependência, activação e qualidade*, faz referência a informação demográfica extraída a partir de um estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), denominado: *Projeções de População residente em Portugal: 2008-2060*. Este revela que até 2040 a população com mais de 15 anos sofrerá um aumento, em oposição à diminuição da população ativa na década de 20. A população com mais de 65 anos ultrapassará os 19% apurados em 2011 para 32% em 2050 e 2060, tendência crescente que também se verificará na população com mais de 80 anos.

A diminuição da população, a alteração das estruturas etárias e consequente avanço do fenómeno do envelhecimento são previsões adiantadas pelo INE. O envelhecimento demográfico é, assim, um fenómeno difícil de contornar, mesmo que se venha a verificar um aumento dos níveis de fecundidade e saldos migratórios novamente positivos. Esta situação configura simultaneamente um desafio e uma oportunidade para as sociedades promoverem a solidariedade entre gerações e assegurar a integração plena de todos os seus residentes, independentemente da sua idade.

2.6.2 Índice de envelhecimento da população

De acordo com a PORDATA,¹⁸⁰ o índice de envelhecimento (IE) é o número de pessoas com 65 e mais anos por cada 100 pessoas menores de 15 anos, sendo que um valor inferior a 100 significa que há menos idosos do que jovens.

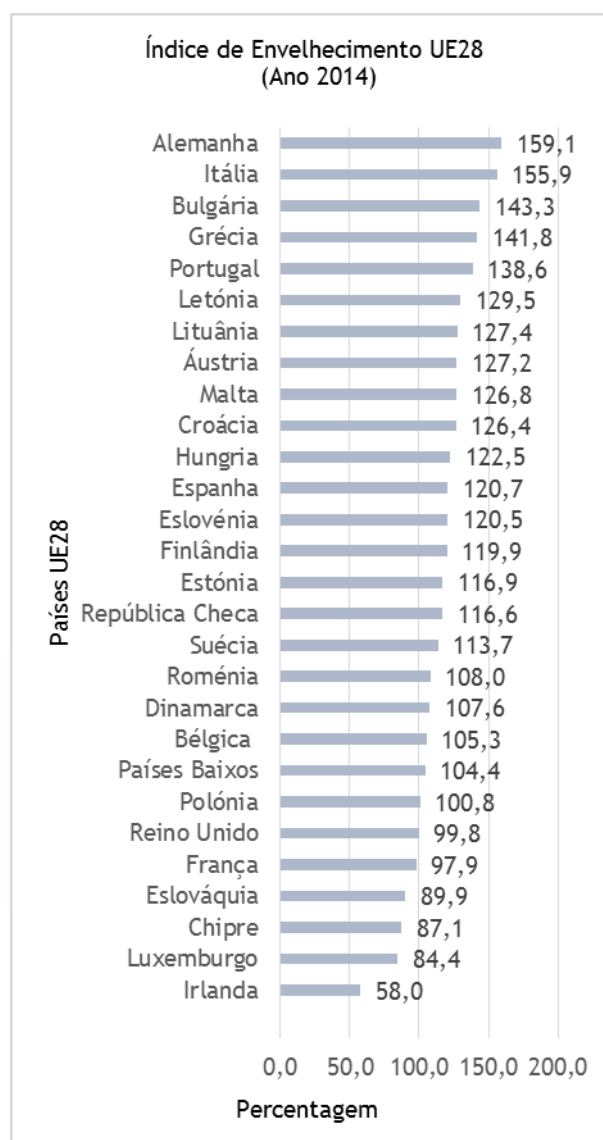
Portugal, do ponto de vista demográfico, em 1960 era um país habitado por pessoas jovens exibindo um índice de envelhecimento de 27%. Hoje, essa realidade alterou-se substancialmente dado o predomínio dos idosos sobre os jovens, originando aquilo que alguns autores apelidam de estrutura etária grisalha. Em 2014, Portugal detinha o 5.º valor mais elevado no conjunto dos 28 Estados Membros (138,6).¹⁸¹ Pese esta constatação, Portugal, no quadro comunitário, ocupa ainda uma posição intermédia.

Em 2014, no seio da UE28, as posições dianteiras são assumidas, por ordem decrescente, pela Alemanha (159,1), Itália (155,9), Bulgária (143,3) e Grécia (141,8). Inversamente, as populações mais jovens são representadas pela Irlanda (58,0), Luxemburgo (84,4), Chipre (87,1), Eslováquia (89,9), França (97,9), Reino Unido (99,8) e Polónia (100,8), tal como se pode verificar no gráfico infra.

¹⁸⁰ A PORDATA é uma base de dados de Portugal contemporâneo, criada em 2009, cuja organização e desenvolvimento está na dependência da Fundação Francisco Manuel dos Santos. Esta Organização tem como missão a recolha, organização, sistematização e divulgação da informação sobre diversos domínios da sociedade, para Portugal, municípios e países europeus.

¹⁸¹ Bandeira *et al.* (2014: 13) destacam: “Com efeito, Portugal figura actualmente entre os cinco ou seis países com o índice de envelhecimento mais alto do mundo, ou seja, com a maior percentagem de pessoas com 65 ou mais anos de idade relativamente às crianças e jovens até aos 15 anos. E as perspectivas de evolução a curto e médio prazo são de aumento certo; a longo prazo, provavelmente também, mas a este respeito o cientista social hesita perante perspectivas de décadas, pois é a própria evolução da sociedade que se torna virtualmente impossível de prever”.

Gráfico 8 - Índice de Envelhecimento da UE28 (Ano 2014)



Fonte: Elaboração própria com base em: Eurostat | NU | Institutos Nacionais de Estatística, PORDATA, última atualização 2016/02/27.

O gráfico revela que em 2014 apenas 6 países exibem uma população jovem que suplanta a idosa. Nos restantes territórios essa mesma proporção é oposta, ou seja uma supremacia da população idosa por relação à jovem.

2.6.3 Fatores demográficos, sociais e tecnológicos que moldam o processo de envelhecimento da população

Para Lopesino *et al.* (2011) a questão do envelhecimento está revestida de múltiplos fatores, por eles designados de tendências emergentes, que interessa compreender, conjugar e avaliar no sentido da definição de políticas ajustadas ao desafio demográfico em presença. Por conseguinte, a queda da fecundidade,¹⁸² o aumento da esperança média de vida, a transformação

¹⁸² Desde as últimas décadas do século XX, a Europa tem enfrentado uma queda da fecundidade, mais concretamente a partir dos anos do conhecido *baby boom*, expressão utilizada para caracterizar o aumento exponencial da natalidade verificado entre

dos padrões da doença e da morte, associados às mudanças sociais, ditaram alterações de grande relevância no seio das estruturas familiares, cujos efeitos se observam ao nível da coexistência simultânea de mais gerações da mesma família e na diminuição do número médio de elementos por agregado familiar.

A redução do tamanho médio da célula familiar, a par de uma maior longevidade, entre outras causas, determinará maiores níveis de solidão/isolamento social, considerando que no decurso do processo de envelhecimento, por norma, se passa de uma vida familiar para uma vida a dois e, após a viuvez, a uma vida a sós. Este quadro demográfico e familiar empurrará o idoso para equipamentos sociais de apoio, contrariando, por vezes, a sua opção de vida e promovendo a indesejada institucionalização. Esta tende a desvincular os filhos do encargo socioeconómico dos pais.

A análise à estrutura, composição e dimensão da família portuguesa nas últimas décadas revela um aumento das famílias monoparentais e a emergência de novas formas familiares e conjugais.¹⁸³ Segundo Carvalho (2009: 78): “[...] a estrutura familiar alterou-se com a passagem do predomínio das famílias múltiplas e extensas para as famílias tendencialmente formadas por um só núcleo, o dos pais e dos filhos, e de famílias recompostas, de famílias “não convencionais”, como as mulheres com filhos ou pessoas do mesmo sexo com filhos ou pessoas a viverem sós”. Esta constatação poderá concorrer para uma diminuição da intervenção das famílias na prestação de apoio aos familiares mais velhos e, portanto, propiciar a institucionalização. Fernandes (1997: 59) considera que “A solidariedade natural entre gerações, espécie de seguro de vida apostado na geração seguinte e que constitui parte importante do património cultural, está comprometida pelas transformações sociais desencadeadas ao longo deste século”.

Em termos de estrutura familiar os indivíduos hoje envelhecem de forma muito distinta das dos seus antepassados, tanto nas formas de convivência como na coexistência intergeracional e, sobretudo, no apoio prestado pela família às situações de dependência, mais frequentes agora que em gerações anteriores. De facto, o conceito de família é uma construção dinâmica, moldado por influências externas que lhe vão conferindo características diferentes ao longo do tempo. Atualmente, talvez se possa dizer que a família tem sido a Instituição mais ostracizada pelas mudanças bruscas e profundas verificadas na sociedade.

Incontestavelmente, as estruturas familiares estão a ser objeto de mudança provocada pelas alterações demográficas, facto que dita a existência de famílias com mais gerações em convivência, mas com menor número de elementos, por norma avós, filhos e netos,¹⁸⁴ aquilo que Rosa (2012) caracteriza como a sociedade “4-2-1” (quatro avós, dois filhos e um neto),¹⁸⁵ características que acabam por ser transversais a elevada percentagem de famílias, aquilo que

1946-1964, período pós II Guerra Mundial. Os dados estatísticos revelam que todos os países se encontram abaixo do nível de substituição estabelecido em 2,1 filhos por mulher Lopesino *et al.*: 2011).

¹⁸³ “A significativa redução do número de casamentos, o forte acréscimo dos nascimentos fora do casamento, o reforço da situação de não coabitação dos pais apesar da situação de coabitação dos pais permanecer maioritária, bem como o acréscimo do número de divórcios e da idade média ao casamento comprovam os novos modelos de família”. (Carrilho e Craveiro, 2015: 96).

¹⁸⁴ De acordo com Delgado e Wall (2014: 24) (Coord): “As famílias são hoje significativamente mais pequenas do que há 50 anos. O casal continua a ser a forma predominante de organização familiar, mas o seu peso estatístico recuou. Em contrapartida, aumentaram as famílias monoparentais, constituídas por pai ou mãe só a viver com os filhos, e as pessoas que vivem sós”.

¹⁸⁵ Em substituição da sociedade anterior, designada de “1-2-4” (um avô, dois pais e quatro filhos).

vários autores designam de verticalização da família, fazendo recair sobre estes membros da escala responsabilidades acrescidas, seja em ordem ascendente ou descendente.

A convivência traduz a primeira forma de relacionamento entre as diferentes gerações que constituem o núcleo familiar, para além de ser um meio de partilha de tempo, de recursos e de espaço e, portanto, de solidariedade familiar. As formas de convivência das famílias vão sofrendo alterações à medida que o ciclo de vida decorre, na sua dimensão demográfica e familiar, constituindo padrão normal a partilha do mesmo espaço entre pais e filhos na idade adulta, situação que se modifica, porém, com a emancipação dos filhos e posteriormente com o falecimento de um dos elementos do casal, ou seja esta comunhão vai sofrendo limitações proporcionais ao avanço da idade, podendo culminar em situações de grande isolamento social e consequente sofrimento. Esta etapa poderá ter termo com a reintegração do elemento sobrevivente na casa de um dos descendentes, o designado reagrupamento, ou com a institucionalização em equipamentos sociais, ditando, por vezes, o quase abandono de muitas moradas de família.

Existirá no futuro maior propensão para a convivência entre casais, consequência dos anos ganhos à morte, em detrimento da convivência intergeracional. Assistir-se-á igualmente a um aumento da autonomia residencial em resultado da melhoria das condições de vida, de saúde e de independência económica. Todavia, estas formas de familiaridade poderão traduzir fragilidades associadas ao isolamento social com todas as consequências que daí poderão resultar, sobretudo na presença de doenças incapacitantes, sejam elas do foro neurológico, mental ou físico. O cenário de solidão e de falta de apoio só poderá ser afastado pela existência de laços familiares de qualidade, suportados em relações de coabitação e, logo, de grande proximidade.

Registe-se que há alguns anos a esta parte, a convivência simultânea de pais e filhos rondava os 20-30 anos e os avós e netos 10 anos. Hoje, fruto da diminuição da mortalidade, estes períodos sofreram um alargamento significativo, 50 e 20 anos, respetivamente. Este prolongamento da vida implica, por parte das gerações mais novas, maior disponibilidade para a prestação de cuidados ou, em alternativa, o encontrar de soluções substitutivas ao seu próprio apoio, situação que contrasta com a dificuldade crescente que as famílias enfrentam na gestão de todas as responsabilidades, ou seja de conciliação de vida pessoal e profissional.

A situação conjugal dos idosos é outra variável que parece influenciar o seu equilíbrio geral, principalmente na presença de doença e perda de autonomia, pois a existência de um par significa apoio ao nível físico, emocional, afetivo, bem como maior segurança e estabilidade financeira. A união de duas pessoas, independentemente do tipo de vínculo, poderá ainda significar um retardamento da institucionalização ou mesmo o seu evitamento. Refira-se que é mais frequente encontrar mulheres a prestar apoio ao seu cônjuge do que a situação inversa, dado que os homens de idade avançada, especialmente aqueles que enviúvam ou se divorciam, acabam por formar segundas relações. O mesmo não sucede com as mulheres, encontradas com maior frequência sozinhas, facto que lhes confere maior probabilidade de isolamento face à prevalência de mais óbitos no grupo masculino, condição que aliada à natural degradação das condições físicas e emocionais muito contribui para a vulnerabilidade deste grupo.

Estas tendências emergentes estão intimamente relacionadas com o progresso que tem atravessado as sociedades e com as mudanças que se perspetivam. Na verdade, o processo de

envelhecimento simboliza o triunfo da vida sobre a doença e a morte e conduz a uma reestruturação das idades, que por sua vez modifica as relações entre as gerações e condição de coabitação das mesmas. Por outro lado, cria outros desafios transversais à esfera individual, familiar, económica e financeira, que importa transpor dado o seu impacto sobre o crescimento e orçamentos públicos.

A conjugação destes elementos demográficos está a intensificar velhas desigualdades territoriais entre meio rural e urbano, onde o primeiro acentua o seu envelhecimento e o segundo assimila maior número de pessoas. O local de residência das pessoas idosas, para além de continuar a ser um cartão de identidade, pode configurar vantagem ou desvantagem. O meio urbano reúne, por excelência, maiores potencialidades para o desenvolvimento e implementação de políticas sociais protetoras (serviços de saúde, equipamentos sociais e serviços de proximidade ao cidadão).¹⁸⁶ Inversamente, o meio rural, face à dispersão geográfica, pode congrega maiores dificuldades pela elevação dos custos relacionados com a organização de atividades e programas de apoio, situação que pode ser compensada, por relação à cidade, com a prevalência, ainda que mais ténue que no passado, de redes de solidariedade de vizinhança e de relações de entreajuda.

Cabral e Ferreira (2014: 67) corroboram esta informação dizendo que “Um último factor com impacto é a dimensão do lugar onde se habita. De modo geral, os seniores residentes em aglomerados até 50 mil habitantes estão sobre-representados nas redes de menor dimensão do que os seniores residentes em aglomerados maiores (100 mil ou mais habitantes). Os meios urbanos tendem assim a favorecer um alargamento das redes interpessoais, pois proporcionam uma vida social mais intensa e variada, com possibilidades alargadas de contactos e relacionamentos interpessoais”.

Outro importante fator do processo de envelhecimento é a alteração dos padrões de doença e da morte. Estas duas situações que ameaçam a vida do ser humano, de forma mais vincada nas etapas mais avançadas da vida, viram os seus padrões alterar no decurso do século XX. Efetivamente, no caso das pessoas idosas, as doenças infecciosas e parasitárias têm vindo a ser substituídas pelas doenças crónicas e degenerativas.¹⁸⁷ Estas últimas, para além de avolumar o rol dos diagnósticos, representam significativa causa de morte, ainda assim, muito combatida pela evolução dos níveis de cuidados médicos e de reabilitação. Obviamente, que maior longevidade, associada a melhores cuidados de saúde, dita o aumento da percentagem de portadores destas enfermidades, impondo mais procura de serviços de saúde e, inevitavelmente, o aumento das despesas neste âmbito.

Paralelamente está a aumentar a percentagem de pessoas portadoras de patologias do foro mental e psiquiátrico, constituindo exemplo as demências e a doença de alzheimer. Estes problemas significam dificuldades acrescidas para os próprios e seus cuidadores (pressão física e emocional), bem como para os serviços de saúde, consumindo elevadas quantias dos orçamentos dos países.

¹⁸⁶ Não obstante, Rosa (2012: 35) defende: “As dificuldades de ser idoso nas cidades, ou nos principais aglomerados urbanos bastante populosos (onde, aliás, reside a maioria das pessoas com 65 ou mais anos) são também várias. Basta, como exemplo, referir a residência em prédios antigos – degradados e de difícil acesso –, o anonimato ou a distância dos filhos ou da restante família”.

¹⁸⁷ Com especial destaque para as doenças cerebrovasculares e tumores malignos.

Concomitantemente, várias tendências destacam o novo padrão de mortalidade evidenciado pela redução de mortes nas pessoas de menor idade e retardamento da morte nas pessoas idosas. Numa outra vertente está a produzir-se uma certa uniformização das idades da morte, muito próximas agora entre si, mais tardias e mais centradas na data e em causas. Simultaneamente tem-se assistido a uma descida das taxas de mortalidade em todas as idades, em especial entre as pessoas idosas, dando origem a maior longevidade. Cabe salientar que a taxa de mortalidade masculina tem vindo a diminuir, contrariando a tendência recorrente de maior longevidade no grupo feminino, facto que motivava um claro desequilíbrio na relação entre sexos.

Mais esperança de vida, mais anos ganhos à morte acendem o debate acerca da qualidade de vida dos protagonistas destas duas grandes conquistas. Será que a morte está a ser substituída por dependência, incapacidade e doenças potenciadoras de morbilidade? Ou, pelo contrário, melhores condições de vida, evolução científica no campo da medicina e farmacologia estão a proporcionar mais anos, com mais qualidade de vida? Estas questões têm sido objeto de interesse de diversos estudos internacionais que parecem apontar para um atraso na entrada na incapacidade e dependência, sem prejuízo de algum ceticismo e contradições.

A melhoria das condições de vida, consequência do progresso da ciência nos seus diferentes domínios, a par da melhoria das condições habitacionais e a adoção de estilos de vida saudáveis relevaram, e muito, no aumento da esperança de vida. Sem dúvida que ela representa um feito notável que tem vindo a acontecer nos países europeus, de forma mais marcada na zona euro, desde 1960, com impacto no aumento do número de pessoas idosas, sem prejuízo do contributo da diminuição do número de crianças no domínio do envelhecimento. Não obstante, se se conhecem os benefícios deste acontecimento ao nível da definição de projetos de vida e atribuição de maior significado ao tempo e à vida, o mesmo não se poderá inferir acerca das tendências de longo prazo pelo desconhecimento dos limites biológicos da longevidade, e suas consequências, e do impacto de futuros descobrimentos científicos e farmacológicos.

A imigração representa outro dos acontecimentos de grande relevância para a Europa, variável que, a par de outras medidas de incentivo à fecundidade, pode contribuir para amortizar o envelhecimento e o declive demográfico, pela vitalidade que pode acrescentar às populações residentes. No entanto, a imigração,¹⁸⁸ por si só, não é capaz de manter os rácios de dependência de idosos nos mesmos níveis atuais, dado o elevado número de imigrantes em idade laboral indispensáveis para o efeito. Não obstante, é indiscutível a sua importância no contexto de envelhecimento e declínio demográfico.¹⁸⁹

Não restam dúvidas de que as migrações interferem na dinâmica de crescimento da população, embora seja de considerar o sentido e duração dos fluxos e o volume da correspondente estrutura etária, incluindo o sexo. Os migrantes exercem uma dupla influência sobre a população de acolhimento, sendo que uma se verifica ao nível do volume e estrutura da

¹⁸⁸ Segundo o Eurostat Regional Yearbook (2014: 30): “Although migration plays an important role in the population dynamics of European countries, migration alone will almost certainly not reverse the ongoing trend of population ageing experienced in many parts of the EU”.

¹⁸⁹ Ainda assim há quem entenda que a imigração pode representar uma ameaça pela possibilidade de diminuição da população autóctone de cada um dos países de acolhimento.

população e outra ao nível dos comportamentos demográficos, nomeadamente fecundidade, mortalidade e modelos familiares.

Obviamente que vários autores são unânimes em referir a migração como uma espécie de antídoto de combate ao declínio populacional que a Europa atravessa, pelo seu historial de acolhimento de migrantes, situação que, pelas estimativas existentes, se manterá nas próximas décadas. Registe-se que em 2013 a população da Europa aumentou em 1,1 milhões devido à supremacia numérica dos imigrantes por relação aos emigrantes, tendência que poderá esbater-se nos próximos 20 anos. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), citada por Ceccorulli *et al.* (2015), estima-se que em 2035 a população da Europa aumente em 800.000 pessoas por ano, devido à migração líquida. Para Ceccorulli *et al.* (2015: 84) “This means that immigrants are expected to contribute 75% of the 24.2 million more people that Europe will host between 2013 and 2035. Without immigration, Europe’s population would increase by just 1% by the end of 2035—and, not considering Turkey, Europe’s population would actually shrink by 8 million people, a 1,5% decline”.

De acordo Carrilho e Craveiro (2015) é difícil quantificar as migrações em Portugal face à inexistência de registos fidedignos. Ainda assim, em 2013, de acordo com os valores estimados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), o saldo migratório alcançou o valor de -36.232 indivíduos, em resultado do número de saídas (53.786) ter sido superior ao número de entradas (17.554).

Inversamente, retroagindo no tempo, em 2001, registou-se um saldo migratório bastante positivo, estimado em 56.213 indivíduos, distribuídos por 61.609 entradas e por 5.396 saídas (INE, citado pela mesma fonte). De 1993, ano em que passou a positivo, até 2007 o saldo migratório foi o principal elemento do acréscimo populacional em Portugal. Este cenário é reflexo da abundância de imigrantes que entraram no país, por oposição à baixa taxa de nacionais que saíram do território. Porém, este quadro alterou-se com o saldo migratório a atingir novamente valores negativos em 2008, situação reforçada pela crise económica que assolou o país. A média anual do saldo no período entre 2008 e 2013¹⁹⁰ foi estimada em cerca de -11.6 mil indivíduos a que corresponderam, em média, 25.6 mil entradas e 35.1 mil saídas.

Portugal é um país onde a emigração assumiu, desde longa data, grande expressão. A primeira vaga emigratória ocorreu entre 1911 e 1920, tendo como país de destino o Brasil. Outra fase emigratória, de grande destaque, rumo à Europa, ocorreu durante a guerra colonial (1962 a 1973).¹⁹¹ Nos últimos anos, com especial incidência no período de crise económica, a emigração aumentou, tendo-se, contudo, diversificado o leque de países de acolhimento, nomeadamente Reino Unido, Suíça, França, Alemanha, Angola e Moçambique.

Relativamente à população estrangeira a residir em Portugal, os Censos 2011 registaram, nessa data, 394.496 pessoas de nacionalidade estrangeira,¹⁹² perfazendo cerca de 3,7% do total da população residente, destacando-se o sexo feminino com 52,3%. Esta informação contraria

¹⁹⁰ De acordo com a mesma fonte, a mudança de sentido no saldo migratório, verificada entre 2001-2013, deveu-se ao efeito conjugado do abrandamento dos fluxos de entrada no país e do aumento dos fluxos de saída, ambos explicados pela crise económica que afetou o território português.

¹⁹¹ Na década de 60, a emigração portuguesa para a Europa desencadeou-se no seguimento da reconstrução económica dos países europeus, após a II Guerra Mundial.

¹⁹² Segundo os Censos 2011: “São considerados residentes todos os estrangeiros que tenham chegado a Portugal com a intenção de cá permanecerem por um período mínimo de 12 meses”.

os dados apurados nos últimos Censos que davam conta de 54,3% de homens de nacionalidade estrangeira a residir no país.

O desenvolvimento recente da população estrangeira com estatuto de residente exibe duas tendências opostas. Uma, fortemente crescente, registada entre 2001 e 2009, em que se verificou uma taxa média anual de 8,7%, maior nas mulheres (10,2%) do que nos homens (7,7%). Este crescimento beneficiou do contributo dos imigrantes procedentes da Moldova, Ucrânia, Brasil, Índia e China. Outra tendência que inicia em 2010 decorre do abrandamento da população estrangeira com estatuto de residente no país e que conduz a uma taxa média anual de crescimento da população estrangeira de 3,6% no período 2010-2013, mais forte nos homens (4,8%) do que nas mulheres (2,3%). O período de 2009 registou o valor máximo de entradas com 451.742 indivíduos, dos quais 233.280 homens e 218.566 mulheres. O ano de 2012 inverteu esta tendência, dando a supremacia numérica às mulheres (50,5%).

É de referir que a grande fatia da população estrangeira é oriunda de países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), não obstante o decréscimo acentuado verificado no período compreendido entre 2001 (45,5%) e 2013 (23,2%). No ano 2013, da Europa tiveram origem 39,9% dos indivíduos estrangeiros a residir legalmente em Portugal, percentagem inferior à verificada no ano anterior. Esta ocorrência deveu-se à diminuição dos fluxos provenientes dos países do leste europeu, em especial da República Moldova (-13,3%) e da Ucrânia (-6,8%). Do grupo dos países da UE, a Roménia, com (8,6%) da população estrangeira com estatuto legal em Portugal, assumia em 2013 a posição de maior destaque, muito distante do Reino Unido (4,1%), Espanha (2,4%) e Alemanha (2,2%). O Brasil assumia em 2013 a percentagem de (22,9%), inferior à observada em 2010 (26,9%) (Carrilho e Craveiro: 2015).

A mesma fonte salienta que a Ásia ganha destaque no conjunto da população estrangeira legalizada ao longo do período 2001-2013, atingindo os 9,5% neste último ano, sendo que os nacionais da China (4,6% em 2013) foram os que mais contribuíram para o aumento observado. Carrilho e Craveiro (2015) esclarecem que à data da realização dos Censos 2011 residiam em Portugal 11.458 cidadãos de nacionalidade chinesa (2,9% do total de residentes em Portugal), tendo salientado que “A Comunidade Chinesa cresceu cerca de cinco vezes entre 2001 e 2011 e passou a ser a nona comunidade estrangeira residente em Portugal” (Ibidem 2015: 79).

Não restam dúvidas de que a pirâmide etária de determinado país é influenciada pela fixação de cidadãos estrangeiros, na medida em que estes podem servir para amortecer o envelhecimento, considerando que, por norma, a estrutura etária dos imigrantes é mais jovem do que a da população de acolhimento, concentrando-se sobretudo nas idades ativas. Todavia, a composição de idades da população não regista idêntico benefício, dado que os imigrantes tendem a apropriar-se dos padrões de fecundidade e mortalidade dos países de acolhimento, acrescido do facto de que também eles envelhecem inevitavelmente.

Em termos conclusivos, poder-se-á afirmar que o fenómeno do envelhecimento constitui um importante desafio para os países europeus, na medida em que é preciso rever as políticas inerentes ao mesmo, pela importância que detêm no tratamento dos desequilíbrios territoriais, padrões de doença, novos papéis da família, entre outras tendências. Importa, de igual modo, implementar políticas de apoio à família, dado o valor que esta instituição assume no seio da comunidade idosa.

2.6.4 As consequências/desafios do envelhecimento da população

Como salienta Lozano (2011) a Europa está a envelhecer a um ritmo galopante, num caminho silencioso, com repercussões assinaláveis em vários domínios da vida coletiva. De facto, a soma de um fator socialmente positivo para a vida do ser humano, como o é o aumento da esperança de vida, com um fator negativo, a redução da fecundidade, resulta numa teia complexa e onerosa para as sociedades. O impacto desse processo biológico está claramente identificado pelas instâncias governativas e ilustrado pela bibliografia sobre a matéria.

É bem verdade que a demografia interfere substancialmente na definição das formas de vida das sociedades e no seu desempenho económico. Uma sociedade mais velha é uma sociedade mais experiente, mais informada, mais esclarecida, podendo, sob este ponto de vista, dar um contributo valioso para o desenvolvimento da vida económica. Todavia, outro ponto de vista, menos favorável, aponta para o conservadorismo e para a retração da inovação, fatores que poderão limitar o tão desejado desenvolvimento e crescimento económico. Evidentemente que o predomínio do número de idosos sobre o número de jovens,¹⁹³ expresso pelo índice de envelhecimento, tem sido o mote para o debate sobre as implicações do envelhecimento que se estendem, para além do campo individual, social, económico e cultural, ao domínio do poder de uma nação. Ora, estas consequências impõem mudanças determinantes na sociedade e modelos de convivência.

Com efeito, viver mais anos pode implicar alterações expressivas no contexto de vida do ser humano, quer ao nível da saúde quer da participação na sociedade. Não será de ignorar que mais idade é frequentemente sinónimo de patologias diversas (doenças crónicas e situações de dependência) e de perda de autonomia, originando grande pressão sobre os sistemas de saúde, aspetos que quando conjugados com a degradação das relações sociais e individuais elevam o risco de isolamento das pessoas idosas pela inexistência de redes de suporte, quantas vezes formadas por aqueles que eles próprios protegeram, defenderam, apoiaram e ensinaram. Consequentemente, quando a dependência e a doença batem à porta, exigindo a intervenção e o apoio de terceiros, o idoso está irremediavelmente só, institucionalizado, sentado numa cadeira, ainda que no meio de tantos outros semelhantes, frente a uma televisão, sem perspetivas que deixem antever uma pequena janela de oportunidade para uma vida adiantada no tempo.

Persiste, efetivamente, a incógnita sobre se os anos ganhos à morte se viverão em boas ou más condições, pois o aumento da esperança de vida trará cada vez mais problemas de saúde. Inevitavelmente, o envelhecimento é acompanhado de uma deterioração das condições físicas e mentais do indivíduo, intensificando as fragilidades/vulnerabilidades próprias do curso da natureza humana, bem como o risco de estigmatização, patente em comportamentos excludentes ou preconceitos paternalistas.

De acordo com Lopesino *et al.* (2011: 40): “La democratización de la supervivencia traslada a mayores contingentes de población hacia las edades altas de la pirámide y se acentúan las diferencias y desigualdades de estas personas, en sus estilos de vida, formas de convivencia, necesidad y demandas de cuidados, que plantea varios desafíos: el afrontamiento de un

¹⁹³ O número de pessoas com menos de 15 anos é inferior ao daquelas que têm idade igual ou superior a 65 anos.

De acordo com os Censos, o índice de envelhecimento da população portuguesa em 2011 agravou-se para 128% (102% em 2001), o que significa que, por cada 100 jovens, existem 128 idosos (Censos 2011- Resultados definitivos. Portugal, INE. I.P: 2012).

envejecimiento exitoso, a emergência da fragilidade e dependência, a entrada na incapacidade y la puesta en valor de una actividade antes limitada: el cuidado”.

Um percurso de vida dilatado constitui um desafio aos sistemas de saúde e à conceção de futuras políticas neste domínio, não só pela dificuldade de manutenção de cuidados de qualidade sem comprometer a sustentabilidade do sistema que o financia, como pelo aumento da procura e necessidade de desenvolvimento de novas respostas e tipos de cuidados.

A chave para o equilíbrio que se exige neste campo pode estar na promoção de comportamentos e práticas positivas ao longo da vida, a par do desenvolvimento de políticas favorecedoras da participação social, da integração social e da realização pessoal, sem negligenciar o respeito pela dignidade humana. Com efeito, a prevenção parece estar na base da obtenção de ganhos no combate às consequências do envelhecimento, razão pela qual deve ter o seu início o mais precocemente possível. Deste modo, se ao nível das políticas de saúde se deverão privilegiar medidas de prevenção e promoção, no âmbito social não deve ser descurada a existência de serviços de apoio às pessoas idosas e suas famílias, num contexto de aumento da esperança de vida e de mudanças no seio das estruturas familiares, exigindo-se respostas de qualidade, mais personalizadas, capazes de satisfazer necessidades e anseios dos potenciais utilizadores e famílias. Por norma, as respostas sociais tipificadas dispõem de uma organização e funcionamento demasiado rígido, onde os diferentes grupos de idosos são considerados homogéneos, generalizando respostas que deveriam ser individuais.

Partindo do princípio de que existe uma relação de simbiose entre atividade e saúde, as políticas de envelhecimento ativo adquirem maior relevância, pois a maior atividade corresponderá mais saúde e mais saúde proporcionará melhores níveis de produtividade, pelo que a sociedade obterá ganhos indiscutíveis, quer pela via do aumento das receitas, quer pela diminuição das despesas com proteção social em geral. Atendendo a que os indivíduos vivem mais e usufruem de melhores condições de saúde podem, em princípio, manter uma atividade profissional por mais tempo.

Em termos económicos, a sociedade enfrentará um aumento do número de pensionistas, a par de um largo declínio do peso da população trabalhadora,¹⁹⁴ fatores que deixam antever uma redução do número de ativos a alimentar os sistemas de Segurança Social e fiscal, em paralelo com um aumento da despesa com pensões.¹⁹⁵ Assiste-se, inevitavelmente, a um desequilíbrio entre aqueles que produzem e os que auferem pensões conquistadas no decurso da vida ativa.¹⁹⁶ Incontestavelmente, o declínio da população em idade ativa e o envelhecimento da força produtiva ameaçam o crescimento económico pela diminuição da mão-de-obra, cujo efeito direto é a falta de capitalização que garanta as pensões. Esta informação é corroborada pela Comissão das Comunidades Europeias (2002) que evidencia o decréscimo da população em idade ativa da UE em cerca de 40 milhões de pessoas entre 2000 e 2050. Dito de outra forma,

¹⁹⁴ De acordo com a informação disponível no Relatório final sobre o *Envelhecimento da população: Dependência, Ativação e Qualidade*, do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa (Carneiro, 2012), a União Europeia passará de uma proporção de quatro ativos para uma pessoa com mais de 65 anos para um rácio de apenas duas pessoas em idade ativa para cada uma acima dos 65 anos.

¹⁹⁵ De acordo com a Comissão das Comunidades Europeias (2009), na generalidade, tendo por referência as políticas em vigor à data, as projeções apontam para um aumento da despesa pública relacionada com a velhice na ordem dos 4,75 pontos percentuais do PIB até 2060 na UE e de mais de 5 pontos percentuais na zona euro, em especial através das despesas relacionadas com pensões, cuidados de saúde e cuidados de longa duração.

¹⁹⁶ A conjugação do envelhecimento demográfico com a substituição da mão-de-obra mais velha por mão-de-obra nova (gerações mais novas) representa grande risco para o equilíbrio do sistema de Segurança Social.

estima-se que entre 2000 e 2050 a UE passe de 4 para apenas 2 pessoas em idade ativa (15-64) por cada pessoa com 65 ou mais anos.¹⁹⁷

Por conseguinte, um quadro de mão-de-obra cada vez mais reduzido e envelhecido implica o desenvolvimento de medidas tendentes a aumentar as taxas de participação e de emprego na Europa, sendo que, neste contexto, as políticas direcionadas para a igualdade de género no campo profissional adquirem grande validade e sentido, impondo-se a criação de mais e melhores condições para a participação das mulheres no mercado de trabalho, debelando a discriminação que ainda subsiste relativamente a este grupo.

A diminuição da oferta de trabalhadores na faixa etária 15-49 anos dita a necessidade de se alterarem as atuais práticas de gestão da idade nos locais de trabalho. Os trabalhadores de idade mais avançada deverão ser encarados como uma oportunidade, criando-lhes as condições necessárias para a sua manutenção na atividade profissional.¹⁹⁸ Para tal, medidas como a formação, a saúde, a segurança, a flexibilização dos postos de trabalho, organização dos horários de trabalho, a adequação dos locais de trabalho, a introdução de tecnologias que facilitem a execução das tarefas, em paralelo com a reformulação dos tempos de trabalho poderão fazer toda a diferença.

Notoriamente, os efeitos nefastos destas difíceis equações estender-se-ão, cada vez mais, ao domínio do crescimento económico,¹⁹⁹ considerando que a mais idade corresponderá menor produtividade, pois, naturalmente, a diminuição da produção é proporcional ao avanço da idade. Acresce que a composição geracional da população pode afetar a transmissão de informação entre gerações, constituir entraves à inovação e desenvolvimento da economia (onde fator trabalho/capital humano é determinante), para além de afetar a estrutura de consumo e de produção (uma população mais jovem tenderá a consumir bens muito diferentes dos consumidos por idosos).

Neste sentido, as Organizações envolvidas nesta matéria têm defendido processos graduais de saída do mercado de trabalho, em detrimento das saídas antecipadas, em simultâneo com a reforma do sistema de pensões (aumento da idade de acesso e estreitamento dos requisitos de elegibilidade) para defesa da sua sustentabilidade. A Comissão das Comunidades Europeias (2009: 3) salienta: “Com o recuo da oferta de mão-de-obra, a produtividade terá de constituir a fonte do futuro crescimento económico”.

¹⁹⁷ Informação estatística oficial revela que é esperada, nos atuais países da UE, uma contração da força de trabalho na ordem dos 11,8%, cerca de 27,7 milhões de pessoas, entre 2020 e 2060. Ceccorulli *et al.* (2015:87) sustentam que: “This demographic change could (should?) enhance the ongoing competition for attracting medium-skilled workers (nurses and mechanics) and highly skilled workers (engineers and doctors) (See Beier, 2012)”. Bem pelo contrário, alguns países são céticos relativamente aos fluxos migratórios e seu impacto sobre as sociedades europeias. São mencionados receios de tensões sociais e custos associados à atribuição de algumas regalias sociais. Pese embora este facto, é certo que a população muçulmana contribuirá para um aumento de 8% da população europeia até 2030, integrando países como França e Alemanha. Isto significará que os cidadãos de origem muçulmana terão, provavelmente, um papel interventivo na política europeia. Gostando-se ou não da imigração ela configura, como já se referiu anteriormente, uma parte da solução para a diminuição da população europeia e simultaneamente um desafio fundamentado na multiculturalidade.

¹⁹⁸ A formatação da vida do ser humano, até pela via de uma idade previamente estabelecida para o abandono da vida ativa, conflitua com a existência de mais anos de vida. Estabelecendo uma comparação com a realidade das sociedades pré-industriais percebe-se claramente que o período da vida ativa tem vindo a encurtar, dado que, à época, a data de início e fim da atividade profissional estava separada por mais anos do que na atualidade.

¹⁹⁹ Segundo um estudo efetuado pela Progress Consulting S.r.l.y Living Prospects Ltd (2011: 1): “El incremento de la proporción de personas mayores y la disminución de la proporción de personas en edad laboral con respecto al total de la población tendrán repercusiones sociales, económicas y presupuestarias; se reducirá la mano de obra y el empleo, dificultando el crecimiento económico, mientras que aumentará la demanda de servicios para las personas mayores”.

Acresce destacar que os efeitos da longevidade também se estendem ao nível cultural, porquanto a dilatação do período de lazer reclama formas inovadoras e enriquecedoras de ocupação dos tempos. No domínio do conhecimento e investigação nascem novos desafios para cientistas e investigadores, a fim de dar resposta aos problemas próprios de uma vida que se prolonga no tempo, ávida de saúde e satisfação.

Outro desafio respeita à crescente desigualdade ao nível da população idosa em termos de recursos e necessidades. De facto, este grupo, pela heterogeneidade e diversidade de situações sociais e modos de vida que os caracteriza, representa riscos acrescidos em termos de pobreza, isolamento e exclusão social. Mais idade pode significar declínio das redes pessoais, sociais, e, como tal, maior exposição aos mecanismos geradores de pobreza, pelo que as instâncias governativas devem indicar caminhos, definir políticas e mobilizar recursos para combater este problema. De acordo com a informação disponibilizada pela Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de Setembro de 2010, sobre o papel das mulheres na sociedade envelhecida, os idosos, no conjunto da população, correm maior risco de pobreza, sendo que em 2000, na UE 27, se observava uma percentagem de 17%, valor que em 2008 ascendeu a 19%. Regista, igualmente, que o risco de pobreza das mulheres é 5% superior ao dos homens.

A igualdade de género assume equivalente relevo no quadro do envelhecimento da população, porquanto, no seio da população idosa, o sexo feminino congrega valores percentuais mais elevados. Números à parte, trata-se de um grupo vulnerável, propenso a situações de discriminação por parte da sociedade, situação que tem vindo a reclamar maiores níveis de atenção por parte dos decisores políticos. A Resolução do Suriname sobre a situação das mulheres idosas, aprovada na 56^a Assembleia Geral da ONU, constituiu um contributo positivo para a inclusão da dimensão de género na problemática do envelhecimento.

A Resolução do Parlamento Europeu, acima evidenciada, reconhece que o roteiro para a igualdade do género 2006-2010 apurou falhas na consecução plena da igualdade do género e que os progressos, na sua globalidade, têm sido pouco gratificantes. É igualmente confirmado naquele documento que a crise económica vivida pela Europa tem consequências para o sexo feminino, sobretudo os grupos de maior idade, agravando desigualdades e discriminações a vários níveis. Considera ainda que tradicionalmente as mulheres correm um maior risco de pobreza e de beneficiarem de pensões mais reduzidas, reflexo da disparidade salarial observada entre sexos, da intermitência da sua carreira contributiva em prol da prestação de apoio/cuidados à família ou, ainda, tão simplesmente, pelo exercício de atividades sem remuneração.

Importa também referir que durante um longo arco temporal as relações internacionais descuraram os estudos populacionais e suas consequências para as sociedades, pela centralidade que a Guerra Fria assumiu na vida de muitos estudiosos. Esta situação terá começado a inverter-se depois deste período, embora só muito tardiamente a demografia tenha assumido uma posição meritória nas relações internacionais. No entanto, na atualidade, as tendências demográficas e a sua correlação com outras áreas têm vindo a ocupar o tempo de vários académicos.

O crescimento da população e do envelhecimento formam assim as duas tendências globais de maior interesse para a Europa, antevendo-se cenários pouco promissores, sobretudo no futuro, face à conjugação do envelhecimento com declínio populacional (contrariamente a

outras regiões do mundo). Por conseguinte, muito para além das repercussões no campo económico e social, estará em causa o posicionamento, o papel, o poder,²⁰⁰ a influência e o protagonismo da Europa no seio das grandes potências mundiais.

A este respeito, Ceccorulli *et al.* (2015: 88) expõem: “Following the relative decline in demographic and economic terms, also the weight of Europe within international organizations is doomed to decline. In this view, the dilution of European presence stemming from the transformation of the G8 into G20 may be just a prelude to a more substantial revision of IMF/World Bank voting system (in which quotas will be both economically and demographically weighted), as well as to the creation of alternative non-western forums (like the BRICS – Brasil, Russia, India, China and South Africa) in which Europe is absent. The scarce weight of European units within UN peacekeeping forces – where the whole EU amounts to less than 5% and it is surpassed by countries like Pakistan, India and Bangladesh—might soon become the rule, rather than the exception concerning the European presence within multilateral organizations (ONU, 2014)”.

Na verdade, Ceccorulli *et al.* (2015) acrescentam que as mudanças demográficas poderão vir a afetar a repartição de lugares no Parlamento Europeu, definidos pelos Tratados da UE, ou mesmo condicionar a votação no Conselho, fatores que quando interligados podem constituir importantes barreiras ao peso da Europa no quadro mundial.

Acresce sublinhar que as tendências demográficas e económicas também podem influenciar os mercados globais e os padrões de consumo nas próximas décadas, face à existência de um número cada vez maior de consumidores não europeus (os imigrantes). Paralelamente, o primado Europeu (e mais geralmente ocidental) é desafiado pela posição de liderança de muitos países não europeus em termos de *know-how* tecnológico, produção e investimentos, tanto em capital físico como humano. Muito embora as empresas europeias detenham uma grande parcela do investimento mundial em investigação e desenvolvimento (I&D), vários indicadores (a partir de pedido de patente, a R&D²⁰¹ para PIB) revelam que a Europa está a perder protagonismo no domínio tecnológico em prol de outras regiões. Em áreas tão importantes como as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), na última década, a indústria europeia perdeu terreno para os seus principais concorrentes, sem deixar antever sinais de recuperação (Ceccorulli *et al.*: 2015).

A realidade descrita ao longo do texto dificultará, por um lado, o necessário equilíbrio das contas da Segurança Social, questionando o seu tradicional modelo de funcionamento, por outro, a manutenção dos programas públicos desenvolvidos para apoiar a população idosa. Perante este dilema em constante evolução, o poder central procura encontrar soluções que não são fáceis de implementar pela sua impopularidade, constituindo exemplo o aumento das

²⁰⁰ Alves (2003), na resenha que efetuou sobre o livro de Morgenthau (1948) *A política entre nações, a luta pelo poder e pela paz* salienta a existência de fatores materiais e humanos que explicam o poder de uma nação, nomeadamente a posição geográfica, os recursos naturais, a capacidade industrial, o grau de preparação militar, bem como a população. Embora seja incorreto estabelecer uma relação entre o número de habitantes de uma nação e o poder, é certo que nenhum país pode transformar-se ou permanecer uma grande potência se não integrar o grupo dos países mais populosos do mundo. A população é deveras importante para a manutenção da produtividade de um povo, para a condução eficaz de uma guerra moderna, colocar em campo elevado número de tropas de combate, etc.

²⁰¹ R&D é um termo inglês utilizado como abreviatura de *Research and Development*, na versão portuguesa Investigação e Desenvolvimento.

contribuições para os atuais trabalhadores, ou redução dos benefícios sociais, sejam eles do domínio contributivo ou não contributivo. Por esta razão, o Estado social está sob forte ameaça.

De facto, não é possível deixar de relacionar as exigências progressivas de uma população envelhecida, seja ao nível da saúde, das pensões,²⁰² equipamentos sociais e prestação de serviços, com a crise económica e financeira que assolou a Europa, cujo impacto da diminuição dos orçamentos atingiu violentamente as políticas sociais, pelo que, hoje, as maiores necessidades correspondem a menores orçamentos. Como facilmente se conclui, compatibilizar sustentabilidade financeira com maiores necessidades exige, por parte das estruturas políticas governativas, um exercício matemático difícil de alcançar,²⁰³ constituindo esta situação uma das preocupações de vanguarda. Imperam soluções corretivas imediatas no sentido de inverter este ciclo de insustentabilidade dos sistemas de Segurança Social, situação que tem vindo a ser discutida em vários quadrantes da sociedade.



²⁰² Ceccorulli *et al.* (2015: 88) sustentam: “In fact, the decline of the working population is not the only factor impinging on European states’ economy: as the “grey” population increases the health system and expenses are expected to be increasingly overburdened. Also, the reduction in working population and the parallel increase in retired people will put a strain on pension and welfare systems in general. Hence, how to cope with this new scenario in a time of probable economic decline will be one of Europe’s greatest challenges for the future”.

²⁰³ Tendo em conta os baixos níveis de produtividade de Portugal e o seu fraco contributo para o espaço UE28, a situação portuguesa é particularmente preocupante.

Tabela 18 - Síntese das consequências do envelhecimento da população

Domínio Individual <ul style="list-style-type: none"> • Menor participação social • Degradação das relações sociais/risco de isolamento social/solidão • Perda de autonomia • Deterioração das condições físicas e psíquicas • Risco de pobreza e exclusão social • Risco de institucionalização
Domínio Social <ul style="list-style-type: none"> • Alteração das estruturas demográficas/Familiares/Redução de elementos do Agregado Familiar • Aumento da procura de respostas sociais/equipamentos sociais • Limitações ao nível da transmissão de informação entre gerações • Alteração dos padrões de consumo/produção
Domínio Económico/Financeiro <ul style="list-style-type: none"> • Aumento do número de pensionistas/Aumento de despesas com pensões • Declínio da população ativa/Força de trabalho • Grande pressão sobre o sistema de Segurança Social/Problema da insustentabilidade • Grande pressão sobre o sistema fiscal • Risco de diminuição dos níveis de produtividade • Risco de perda de competitividade/limitações ao desenvolvimento da economia/crescimento • Limitações ao nível da inovação e tecnologia
Domínio Cultural <ul style="list-style-type: none"> • Procura de novas formas de ocupação dos tempos de lazer • Novos desafios para cientistas e investigadores (estudo do problema para encontrar novas respostas)
Domínio da Saúde <ul style="list-style-type: none"> • Maior pressão sobre os sistemas de saúde/Problema da insustentabilidade financeira
Domínio do Poder / Protagonismo da Europa <ul style="list-style-type: none"> • Risco de perda de poder/protagonismo/representatividade da Europa

Fonte: Elaboração própria com base nos autores estudados.

Não obstante as consequências/desafios mencionados, o dilema colocado pelo envelhecimento ao conjunto da sociedade não se resume ao seu custo. O problema, eventualmente maior, é o do lugar da velhice na sociedade, pois a marginalização dos idosos é adversária dos valores da democracia. Aos grupos idosos assiste o direito efetivo de representação e de participação social e política, pelo que reposicionar o idoso no conjunto do sistema de relações intergeracionais constitui um desafio político que as sociedades envelhecidas defrontam.

O envelhecimento ativo afigura-se, deste modo, como resposta chave ao conjunto de desafios colocados pelo envelhecimento populacional às políticas públicas, constituindo argumento e fundamento para as agendas sociopolíticas neste âmbito. Ainda assim, apesar do paradigma do envelhecimento ativo ser comum a todas as organizações internacionais, a abordagem que elas desenvolvem nem sempre é coincidente, refletindo preocupações e soluções distintas, resultantes dos diferentes princípios doutrinários que sustentam a sua intervenção. Apesar destes antagonismos, a partilha de experiências será uma mais-valia no combate aos desafios do envelhecimento, razão suficiente para incitar as instâncias

internacionais a cooperar neste domínio e a desenvolver estratégias globais de enfrentamento do fenómeno, estabelecendo metas coletivas, capazes de alcançar os fins pretendidos, com a correspondente definição de indicadores que viabilizem a monitorização de todo processo.

2.6.5 Contextualização e conceptualização do paradigma do envelhecimento ativo

No início do século XXI, as mudanças sociais, económicas, tecnológicas e culturais, transversais a diversas sociedades, determinaram a transformação de características essenciais da composição e funcionamento destas, com consequente questionamento das políticas públicas e programas desenvolvidos em diferentes domínios, constituindo um desafio às formas tradicionais de as conceber e desenhar.

Vive-se hoje na sociedade do conhecimento, da informação, da aprendizagem ao longo da vida, da modernização dos modos de produção, aquilo que alguns autores designam de sociedade pós-moderna, pós-fordista ou pós-industrial. Simplesmente se alterou o modo de vida das pessoas, com especial enfoque para a transformação do papel da mulher²⁰⁴ e do homem, numa partilha e cruzamento de responsabilidades sociais e económicas nunca antes vistas no seio da organização familiar e doméstica. Acresce uma maior complexidade das relações sociais e de trabalho, de maior individualização, onde os espaços de socialização se fragilizaram, provocando uma grave erosão nas antigas estruturas de apoio,²⁰⁵ onde se incluem os laços de solidariedade e de vizinhança.

É no âmago de uma sociedade evoluída, egocêntrica, onde o tempo escasseia e desvanece que emerge a questão do envelhecimento da população, com um rosto diferente de outrora, com maior esperança de vida, com mais capacidades, consequência de um progresso que deu mais vida à vida, exigente de um tratamento adequado à transformação de um ser passivo e resignado a um cidadão ativo e ávido de novas atividades e competências.

Uma existência humana mais longa, com melhores condições de vida e de saúde, convida as pessoas idosas a desenvolver esforços no sentido da aquisição de maior autonomia e independência, reclamando, em consequência, um novo estatuto social, pleno de direitos de cidadania. A concretização destas aspirações implica a adaptação da sociedade a esta nova realidade através da disponibilização de um leque de respostas orientadas nesse sentido, procurando retirar proveito de uma relação que se pretende recíproca. Ora, o envelhecimento ativo emerge, pois, da necessidade de defrontar os desafios próprios do avanço da idade.

É neste âmbito que faz sentido encontrar novas e adequadas estratégias para o promover, concebendo e implementando políticas públicas que contrariem a homogeneidade e segmentação, atendendo à singularidade de cada cidadão idoso²⁰⁶ no que diz respeito às suas

²⁰⁴ As transformações no campo económico afastaram as mulheres dos seus papéis tradicionais (trabalho doméstico e agrícola) para as conduzir a outros trabalhos assalariados e níveis de escolarização mais elevados. Como refere Fernandes (1997: 63): “Estes dois factores são dos que mais fortemente têm contribuído para o processo de desmantelamento das bases sociais em que assentava o familismo tradicional”. Acrescenta: “A formação do património das famílias depende cada vez menos directamente da herança, sendo a sua constituição mediatizada pelo acesso a diplomas escolares [...]”.

²⁰⁵ Cabral *et al.* (2013: 91) sublinham: “As redes sociais podem ser entendidas como o conjunto de contactos pessoais que possibilitam aos indivíduos, sobretudo em fases mais avançadas da vida, manter a sua identidade pessoal e social, receber apoio emocional, ajuda material e informação ou, ainda, estabelecer novas relações com os outros”.

²⁰⁶ De acordo com o European Economic and Social Committee (2013: 4): “Senior citizens must not be seen as a homogenous group in terms of working abilities, social abilities and health and social needs. Therefore a “one size fits all” approach is not appropriate”.

raízes geracionais, percurso de vida e processo de envelhecimento. Na verdade, as políticas públicas apoiadas no paradigma da sectorização (saúde, emprego, habitação, serviços sociais, entre outras) não estão a conseguir suplantar-se à ausência de estruturas de apoio familiar ou social que resultaram das rápidas transformações que ocorreram no mercado de trabalho e na vida familiar, em claro prejuízo para os mais idosos, cujas estruturas de socialização têm vindo a perder consistência.

Para a equipa de investigação do *Institut de Govern i Polítiques Públiques* (2011), estas transformações têm vindo a questionar as políticas públicas desenhadas a partir do enfoque *Fordista*, abordagem que encara os idosos como seres improdutivos, inativos e passivos, requerentes de apoio permanente de terceiras pessoas. Segundo esta equipa: “La visión Fordista, que esta cada vez más en contradicción con la realidad del envejecimiento, plural y heterogénea, está impidiendo el diseño de respuestas adecuadas a las cambiantes expectativas y necesidades expresadas por las personas mayores” (Ibidem: 4).

O novo paradigma do envelhecimento ativo ambiciona a qualidade de vida e a saúde dos mais velhos, com manutenção da autonomia física, psicológica e social, integrados em sociedades que ofereçam segurança e proteção, viabilizando uma participação plena em todas as áreas da vida em sociedade (sociais, económicas, civis, espirituais e culturais). Esta nova leitura do envelhecimento estimula o idoso a tomar consciência do seu potencial para a promoção do seu bem-estar e qualidade de vida. Por conseguinte, impõe-se a definição e implementação de políticas públicas que concebam os idosos como seres de plenos direitos em todas as etapas da sua vida, nomeadamente o direito à participação, à decisão, à autonomia, transformando as palavras em atos de verdadeira cidadania, num claro apelo à sua promoção individual e social.

A propósito, a mesma equipa de investigação salienta: “[...] las intervenciones públicas destinadas a promover el envejecimiento activo de la población deben ser manejadas desde un nuevo enfoque que tenga en cuenta una dimensión integradora, basada en la participación y el empoderamiento de las personas mayores en las tres áreas necesarias para la construcción de una ciudadanía plena: la participación en la esfera de la producción (trabajo y formación), la participación política y ciudadanía (nivel comunitario y político) y la participación en la familia, redes sociales y comunitarias (campo relacional)” (2011: 5).

Deste modo, pensar e entender o envelhecimento passa pelo cruzamento de variáveis tão importantes como as relações entre os numerosos aspetos que o constituem, como a vida familiar, o emprego, a educação, a integração sociocultural, a saúde e a qualidade de vida. Para concretizar tal desiderato urge combater eficazmente os preconceitos associados à idade,²⁰⁷ o designado *idaismo*,²⁰⁸ a par da promoção de medidas de discriminação positiva relativamente a este grupo alvo, sobretudo nas questões relacionadas com o mundo laboral, lutando contra a exclusão social. Infelizmente, o simples ato de envelhecer continua a ser conotado de forma

²⁰⁷ Leire (2011) advoga que ganhos científicos ao nível da saúde, condições de vida favoráveis e melhores políticas sociais proporcionaram mais anos de vida. Esta realidade conduziu ao aumento do número de pessoas idosas, portadoras de mais saúde e, consequentemente, mais participativas que reclamam, por parte dos grupos sociais mais jovens, um estatuto diferente. Para tal, estes grupos devem “[...] desembarazarse de estereotipos trasnochados para ver, sin lastres antiguos, la auténtica realidad de las personas mayores hoy y sus enormes potencialidades” (Ibidem: 16). Acrescenta: “Las personas mayores actuales son, en buena parte, activas, sanas; se cuidan para ser independientes y autónomas el mayor tiempo posible y demandan espacio y voz social” (Ibidem: 16).

²⁰⁸ *Idaismo* significa a discriminação, habitualmente negativa, das pessoas com base na idade.

bastante negativa e, portanto, pouco promissora. Como refere Rosa (2012: 15): “Com efeito, não é socialmente indiferente sermos mais jovens ou mais velhos. Apesar de sermos sempre a mesma pessoa, os outros esperam de nós uma participação social diversa consoante somos classificados como jovens, activos ou idosos. Existe, assim, um reconhecimento do valor social de cada indivíduo que é independente das suas reais capacidades, estipulando que os mais velhos são, em qualquer circunstância, menos interessantes do que os menos velhos”.

Acresce que mudar a visão tradicional do ser idoso implica obrigatoriamente alterar as representações associadas a esse conceito,²⁰⁹ abandonando por completo a ideia de um ser passivo, inativo, incapaz e dependente. De facto, a evolução tecnológica e científica no controlo e prevenção das doenças viabilizaram mais anos de vida, num impulso implícito ao prolongamento da vida ativa, cuja promoção reduzirá riscos de exclusão, de preconceitos e revitalizará o papel do idoso na sociedade, ludibriando o seu destino culturalmente traçado. O próprio idoso deve ser um agente ativo na promoção da sua própria mudança, relegando a sua condição de um ser passivo para se transformar num ser ativo que consegue induzir respostas às suas aspirações, anseios, problemas e necessidades, aprendendo a viver uma vida mais longa, com autorresponsabilidade.

Este panorama implica, por parte da Europa, uma congregação de esforços tendo em vista a definição de estratégias partilhadas orientadas para a transformação de vulnerabilidades, subjacentes a esta etapa da vida, em potencialidades, num evidente apelo à promoção de um indivíduo ativo, produtivo, participante, capaz de continuar a dar o seu contributo à sociedade, ao mesmo tempo que previne problemas de saúde relacionados com o abandono da atividade profissional exercida ao longo da vida, permitindo a obtenção de ganhos pessoais e coletivos.

Será positivo, certamente, que a definição das políticas de desenvolvimento dos territórios acompanhe a evolução demográfica, com a finalidade de abandonar a visão sectorial prevalecente ao longo do tempo, privilegiando caminhos ajustados aos desafios colocados pelo envelhecimento da população, numa visão integradora e global. Para tal, afigura-se indispensável reformar os sistemas de pensões, os sistemas de saúde, incluindo os cuidados de longa duração, dando mais qualidade e saúde à vida, e de enveredar por soluções que contribuam para a manutenção do idoso no seu posto de trabalho, aproveitando as suas valiosas competências e experiência de vida,²¹⁰ em proveito de um envelhecimento que se pretende ativo, transformando a ancianidade em oportunidades de crescimento. O relatório da European Economic and Social Committee (2013: 7) expõe: “From the economic perspective, the increase in older people should be considered as an opportunity, the so-called «silver economy»”.

Certamente que o sucesso das políticas de envelhecimento dependerá, em grande medida, da luta contra atitudes preconceituosas relativamente às pessoas mais velhas, procurando rentabilizar os seus valiosos saberes, pois, a sabedoria e a experiência podem representar uma mais-valia para o bem comum. Rosa (2012: 15) corrobora a importância do capital humano no

²⁰⁹ Estes preconceitos estão muito enraizados nas referências desenvolvidas pela sociedade ao nível do conceito de beleza e juventude (sua consagração), autonomia, estatuto social, bem como o poder económico, entre outros. Tudo isto, o avanço da idade vai derrubando, com mais ou menos sinais físicos, desconstruindo, eventualmente, a identidade de cada ser humano, estigmatizando e causando sofrimento.

²¹⁰ Ceccorulli *et al.* (2015) sustentam que uma sociedade envelhecida não é obrigatoriamente sinónimo de decadência se forem aproveitados os aspetos positivos de uma vida mais longa, designadamente a experiência de vida e os conhecimentos pessoais e profissionais adquiridos ao longo do tempo que, quando combinados, poderão transformar-se em produtividade geral.

seio das sociedades do conhecimento, acrescentando: “[...] o aumento do conhecimento, que é essencial para o dinamismo económico e social, não se compadece com barreiras artificiais fundadas na nacionalidade, no sexo ou na idade”.

Na bibliografia sobre envelhecimento ativo encontram-se algumas definições para o tema. A Organização Mundial de Saúde (OMS) define-o como um processo de otimização das possibilidades de saúde, de participação e de segurança, a fim de aumentar a qualidade de vida durante a velhice (OMS, 2002: 12). O modelo de envelhecimento ativo preconizado pela OMS, enquanto processo que decorre ao longo de toda a existência do ser humano, cuja história individual se produz progressivamente e se corporiza em resultados verdadeiramente heterogêneos e idiossincráticos, depende de uma diversidade de fatores apelidados de determinantes. Estes podem ser de ordem pessoal (fatores biológicos, genéticos ou psicológicos), comportamental (estilos de vida), económica (rendimentos, oportunidades de trabalho digno), social (educação, alfabetização, apoio social), meio físico (acessibilidade a serviços da comunidade e transportes, local de residência e tipo de habitação), bem como serviços sociais e de saúde (promoção da saúde, prevenção da doença).

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) considera que o envelhecimento ativo deve ser entendido como: “[...] a capacidade de as pessoas que avançam em idade levarem uma vida produtiva na sociedade e na economia. Isto significa que as pessoas podem elas próprias determinar a forma como repartem o tempo de vida entre as atividades de aprendizagem, de trabalho, de lazer e de cuidados aos outros” (OCDE, 1998: 92).

A Comissão Europeia (CE) (2002:6) entende o envelhecimento ativo como “[...] uma estratégia coerente visando permitir um envelhecer saudável”. Para alcançar tal desiderato é fundamental lançar mão de um conjunto de práticas tendentes à educação e formação ao longo da vida, ao prolongamento da vida ativa, ao adiamento da entrada na reforma e, mais gradualmente, fomentar nos idosos estilos de vida saudáveis que potenciem as suas capacidades e preservem a sua saúde.

A Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece e estabelece a importância dos direitos humanos dos idosos, dos princípios da independência, participação, dignidade, assistência e autorrealização. Esta abordagem, baseada na ideia de um ser ativo por oposição a passivo, demanda ações ao nível de três pilares essenciais: saúde, segurança e participação social²¹¹ (Ribeiro e Paúl: 2011) (Coord.).

Em síntese, enquanto a OMS define o envelhecimento ativo na ótica da saúde, participação e segurança (conceção solidária, humanista e multidimensional), a OCDE acentua a necessidade do idoso se manter ativo e produtivo (conceção individualista e economicista), determinando ele próprio as atividades que pretende desenvolver. A CE, por sua vez, põe a tónica no envelhecer saudável, conseguido através do desenvolvimento de estratégias positivas para o efeito e no prolongamento da vida ativa (conceção solidária, tendencialmente economicista e instrumental).

²¹¹ Cabe assinalar que o envelhecimento ativo deverá considerar três aspetos cruciais, intimamente ligados, numa relação cruzada: a saúde, a participação e a segurança. Na verdade, a falta de saúde inviabiliza ou dificulta a participação. Por sua vez, a ausência de participação envolve falta de reconhecimento e de estatuto social, provocando danos graves ao nível da dignidade, autoestima e saúde física e mental do ser humano. A par destes dois aspetos existe a necessidade de segurança, há muito reconhecida por *Abraham Maslow* na sua hierarquia de necessidades, como forma de proteção e prevenção.

Cabral e Ferreira (2014) consideram que a designação *envelhecimento ativo* traduz princípios e orientações daquelas organizações e constituem presentemente um paradigma essencial para compreender as questões que o envelhecimento coloca às sociedades e qual o caminho a seguir para ultrapassar este problema tão premente do século XXI. O termo *ativo*²¹² tem um âmbito lato direcionado para o exercício de plenos direitos ao nível social, económico, cultural e cívico, enquanto dimensões que completam o indispensável bem-estar físico do idoso.

As políticas de envelhecimento ativo, por sua vez, visam a promoção das capacidades/potencialidades do idoso a fim de lhe proporcionar uma vida produtiva na comunidade e na economia, materializada num percurso saudável e participativo, consubstanciado numa relação de reciprocidade entre o próprio e a sociedade.

Este entendimento é partilhado pela OMS (2002: 12): “Ainsi le terme «actif» désigne-t-il une implication constante dans les activités économiques, sociales, spirituelles, culturelles et citoyennes, et non pas uniquement l’aptitude à la seule activité physique et ou à l’emploi”.

Na perspetiva das organizações internacionais, a tríade vida saudável, autonomia e independência traduzem a ambição do envelhecimento ativo. Na essência, a conjugação das palavras prevenção e promoção devem resultar em ações capazes de garantir adequados padrões de bem-estar físico, mental e social às gerações mais velhas. Outro dos objetivos do envelhecimento ativo diz respeito à necessidade de prolongamento da carreira ativa, num contexto de uma vida que se perpetua no tempo, revestida de melhores condições de saúde, desejando flexibilizar a separação rígida entre atividade e inatividade,²¹³ em paralelo com a melhoria das condições sociais do trabalho com a finalidade de assegurar o prolongamento saudável do exercício profissional,²¹⁴ desde que aceite pelos destinatários.

O paradigma do envelhecimento ativo, enquanto estratégia prioritária de diversas Organizações, declina ser uma simples forma de resposta a condicionantes demográficas, concebendo-se como solução aos problemas do aumento da longevidade, convidando a uma reformulação e articulação entre a atividade e reforma, entre o trabalho e saúde, entre participação e exclusão, apelando à (re) construção de uma sociedade onde não haja lugar para discriminações e estereótipos. A idade avançada, por si só, na perspetiva do idoso, pode constituir argumento sólido para o seu declínio físico e emocional, situação que deve ser contrariada pelos discursos da comunidade científica e pelas práticas políticas.

²¹² Ribeiro e Paúl (2011: XIII) expõem: “Ser ativo, à medida que a idade avança, também já não se limita à prática de actividade física, mas envolve o estímulo cognitivo, a saúde mental, a interação com os outros, uma alimentação e comportamentos saudáveis, cuidados com a saúde oral, a prevenção de acidentes, a assumpção de uma sexualidade saudável e o reconhecimento do direito ao afecto, à dignidade e ao respeito, ao combate aos fenómenos de maus tratos, de violência e de abuso, de isolamento e de solidão de que tantos dos nossos mais velhos são ainda vítimas nos dias de hoje”.

²¹³ Na perspetiva da OCDE, a decisão de repartição do tempo entre atividades de aprendizagem, de trabalho, de dedicação aos outros e de lazer deveria estar na dependência exclusiva do idoso.

²¹⁴ Segundo o European Economic and Social Committee (2013: 8,9): “All of this requires the removal of legal barriers for employment, the change of employers attitudes to older workers and workers attitudes about working longer, to improve the health status and workability of older workers, to adapt their working conditions and working time arrangements, to develop their lifelong learning, to give the right incentives in the social protection and tax systems, and to use the European Social Fund to promote active ageing in employment. Self-employment is another option, as it gives the senior citizens more control over their working hours and conditions”.

Registe-se que o período de reforma é frequentemente acompanhado da queda do estatuto social adquirido ao longo da vida profissional e da diminuição dos contactos sociais e institucionais estabelecidos pelo indivíduo naquele âmbito.²¹⁵ Sem dúvida, esta etapa da vida transporta consigo desafios relativos aos papéis que os mais idosos podem assumir, especialmente nas sociedades onde o trabalho reveste grande centralidade na definição da identidade individual e social. Daqui se infere a importância de adiamento desta etapa, não pela via do aumento da idade de acesso, mas pelo estímulo à permanência numa atividade e suavização da passagem de uma fase à outra,²¹⁶ até porque o trabalho continua a ser um dos elementos fundamentais da condição humana.

O desmoronar deste importante pilar, independentemente do motivo, chegada da idade ou incapacidade, despertará no destinatário sentimentos de perda, de vazio e, até, de inutilidade, quantas vezes conducentes a quadros depressivos irreversíveis. Como refere Walker (2005: 15): “Existe uma ligação evidente entre saúde e atividade”. Daqui se depreende a importância do desenvolvimento de atividades gratificantes enquanto mecanismos de compensação e reversão desse processo, onde o envolvimento do indivíduo reveste primordial importância.

Desta feita, a reforma, acontecimento que percorre várias etapas, pode configurar menor ou maior dificuldade, sendo que para tal muito contribui a forma como cada indivíduo a encara, os mecanismos de compensação que desenvolve, as atividades desenvolvidas no quotidiano e, ainda, o nível de participação e envolvimento na sociedade.

Cabral e Ferreira (2014: 118) defendem que “As relações interpessoais são fundamentais para o bem-estar e o sentimento de felicidade das pessoas. A frequência de contactos com os outros e a qualidade desses contactos são determinantes para os dois sentimentos. O tempo passado com os outros, sejam familiares, amigos, vizinhos ou colegas; as actividades feitas em conjunto; e a rede social em que cada pessoa se insere podem gerar apoio material ou emocional em momentos de necessidade, assim como proporcionar oportunidades de realização pessoal, potenciando a participação cívica e social”.

Não obstante, os mesmos autores adiantam que “À medida que se envelhece, assiste-se a um enfraquecimento do envolvimento dos indivíduos em relação a instituições com as quais se estabelecem rupturas, como é o caso do trabalho e, de forma equivalente, com instituições ligadas à educação dos filhos que entretanto cresceram. Adoptando novas formas de organização e participação social, principalmente após a reforma, os indivíduos tendem a vincular-se a outro tipo de instituições que concorrem com objectivos distintos e se adequam a sentimentos de utilidade e participação distintos”. (Ibidem, 2014, 94).

Cabe salientar que o discurso sobre envelhecimento ativo, para além de veicular recomendações proveitosas para as pessoas idosas, tem sido usado para servir as condicionantes demográficas e os interesses de uma Segurança Social insustentável, procurando justificação

²¹⁵ Numa sociedade onde o tempo cronológico é intrínseco à própria condição humana, o acesso à reforma, legalmente definido, para além de significar a devolução de uma parte do salário retido no decurso da vida profissional, é também a porta de entrada na velhice.

²¹⁶ O adiamento da idade de reforma, situada na maioria dos países da OCDE nos 65 anos, para patamares próximos dos 70 anos pode prejudicar a passagem gradual entre a atividade e a inatividade, contrariando as vantagens associadas a uma transição suave.

para o adiamento do acesso à reforma, diminuição ou congelamento dos seus valores.²¹⁷ O abandono desta visão puramente economicista impõe a desmistificação da velhice, em prol de uma análise que deverá centrar-se no papel e contributo que a população idosa pode oferecer à sociedade. Este é, porventura, o grande desafio que as sociedades enfrentam, pois muito para além de imperativos numéricos, impõe-se a definição de políticas proativas de emprego capazes de inverter o quadro atual de uma idade previamente definida para abandono do exercício profissional. O paradigma do envelhecimento ativo convida assim a uma reformulação das anteriores políticas, promovendo uma nova aliança entre trabalho e reforma, adiando o acesso a esta, desde que o indivíduo se sinta capaz, saudável e seja a essa a sua determinação.

Acresce que o aumento da idade real da reforma não deve constituir entraves à entrada dos jovens no mercado de trabalho, desejando-se um intercâmbio produtivo entre uns e outros, em que os mais velhos partilham saberes e experiências com os mais jovens, e estes, por sua vez, contribuem com os seus conhecimentos, nomeadamente as novas tecnologias, situação que se poderá alcançar com o trabalho e formação a tempo parcial, respetivamente para os aposentados e jovens. Este comungar de saberes expressa a verdadeira solidariedade entre gerações e dignifica os mais idosos, concorrendo paralelamente para o combate ao preconceito da idade.

Leire (2011) destaca que o Livro Branco do Envelhecimento Ativo, reflexo do esforço partilhado de um conjunto de peritos, constitui um diagnóstico sobre a situação das pessoas idosas, suas necessidades e seus anseios. A partir dele poderão ser desenhadas e implementadas políticas ajustadas às reais necessidades deste grupo alvo, abrindo, em complemento, espaço ao debate e a novos contributos para compreender e tratar o fenómeno em apreço, viabilizando modelos de políticas igualitárias, capazes de promover e valorizar o papel social das pessoas idosas e fazer jus às letras constantes da Constituição no que diz respeito ao reconhecimento de direitos de igualdade e tratamento, proteção e promoção e do bem-estar destes cidadãos.

A intervenção pública no domínio do envelhecimento ativo deve igualmente priorizar a relação entre pobreza e saúde, o impacto da situação socioeconómica no envelhecimento, a redução da dependência, a eliminação da discriminação em todas as idades e a proteção social dos idosos. O consenso apresentado na Assembleia Mundial sobre Envelhecimento (AME) realizada em 2002, em Madrid, afirma e reconhece a necessidade de gradualmente se alcançar a plena realização do direito de todos os cidadãos a níveis máximos de saúde física e mental, impondo-se um acesso universal e igualitário aos cuidados médicos e serviços de saúde. Reconhece-se e valoriza-se a independência, a capacitação dos idosos e a sua participação na vida cultural e social.

Para finalizar, transcreve-se uma advertência de Rosa (2012: 14,15): “Penso que o verdadeiro problema das sociedades envelhecidas não está tanto no envelhecimento da sua população, mas no que as sociedades não mudaram desde que começaram a envelhecer. Assim, mais importante que mobilizar esforços para anular o envelhecimento demográfico, ou encontrar paliativos momentâneos para as dificuldades concretas que vão surgindo, é procurar formas que permitam potenciar os seus benefícios ou, pelo menos, evitar quaisquer rupturas sociais ou geracionais com ele relacionadas”.

²¹⁷ Segundo Cabral *et al.* (2013: 16): “O discurso do envelhecimento activo tem assim um carácter, simultaneamente, pragmático e ideológico, onde recomendações indiscutivelmente vantajosas para os indivíduos, independentemente da sua condição social, se misturam com recomendações ditadas por considerações e interesses económicos alheios aos da maioria dos idosos”.

2.6.6 A génese do discurso sobre envelhecimento ativo

A Organização Mundial de Saúde (OMS), no final dos anos 90, adotou o paradigma do *Envelhecimento Ativo*, tendo simultaneamente presente os efeitos e os desafios que uma vida mais longa transporta. Este conceito propõe-se agregar um conjunto de elementos positivos para a condição humana, materializados num processo de cidadania plena, onde se conjugam oportunidades de participação, segurança e padrões de vida elevados no decurso do processo de envelhecimento. Para além destas aspirações, o paradigma em apreço pretende ser um programa de intervenção na sociedade direcionado para a mudança da condição do idoso, bem como dar resposta aos problemas inerentes a uma vida que ganhou tempo.

Este paradigma vem, então, revolucionar a forma de pensar a longevidade, conferindo ao idoso um papel ativo/interventivo nos vários quadrantes da sociedade, em detrimento claro da visão passiva prevalecente ao longo da história. Indubitavelmente, os idosos do futuro serão mais ativos e produtivos, serão portadores de níveis de escolaridade mais elevados e exigirão uma participação socioeconómica de maior destaque. Se a velhice ativa configura o grande desafio do futuro, encontrar respostas adequadas exigirá grande investimento e superação de obstáculos.²¹⁸

Como já se viu, os dados demográficos destacam a existência de um duplo envelhecimento que, de acordo com as estimativas, permanecerá nos próximos tempos. A Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial de Saúde (OMS) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) apontam para a existência de aproximadamente 1,2 biliões de pessoas com mais de 60 anos em 2025 e cerca de 2 biliões (80% a viver em países em desenvolvimento) em 2050. A mesma tendência ascendente é assumida pela esperança de vida na Europa que até 2050, aos 60 anos, irá aumentar cerca de 5 anos, com especial incidência no grupo etário 80-90 anos, dando corpo à expressão “envelhecimento dos mais velhos” (Cruz, 2009: 10).

Assim sendo, a União Europeia está a envelhecer em razão desse mesmo aumento da esperança de vida. De acordo com as projeções do Eurostat, a quota-parte de pessoas com 65 ou mais anos sofrerá um aumento dos 17,1% em 2008 para 30% em 2060. A relação média entre a população em idade ativa (15-64) e as pessoas com 65 ou mais anos abandonará a proporção de 4 para 1, para passar a ser de 2 para 1, em 2050. Acresce que significativa parte da população na faixa etária referida deixará o mercado de trabalho entre 2026 e 2030, com todas as consequências que daí poderão resultar.

Pese embora a diferença entre os conjuntos de dados demográficos, alguns antecipam um aumento da população europeia em 2035-40 (UE, 2011), outros afiançam que este pico já foi atingido, certo é que todas as previsões concordam que num futuro próximo a população europeia vai diminuir de forma considerável. Algumas estimativas apontam para uma perda de cerca de 40 milhões de pessoas em 2050 (comparável ao tamanho de toda a população da Polónia). Na verdade, de acordo com as Nações Unidas, sem a contribuição de imigrantes a

²¹⁸ Refira-se o *idaismo*, obstáculo que persiste nos mercados de trabalho. Ele traduz a maior apetência dos empregadores pela contratação de trabalhadores jovens, em prejuízo dos mais idosos. Trata-se de um constrangimento às políticas de envelhecimento ativo, por oposição às potencialidades, nomeadamente maiores níveis de bem-estar e qualidade de vida, empoderamento das pessoas, inclusão social, mais saúde, etc.

Europa irá sofrer uma diminuição de cerca de 27 milhões de pessoas em 2050. No entanto, mesmo que se considere a migração, a população europeia começará a diminuir após 2035. (Ceccorulli *et al.*: 2015).

Ainda assim, o declínio da população europeia não será uniforme em toda a Europa, pois, de acordo com as projeções da ONU, países como a Turquia (15 milhões), Reino Unido (6,7 milhões) e França (6,2 milhões) obterão ganhos em termos de números totais de população. Em oposição, a Alemanha, a Roménia e a Polónia perderão habitantes, cerca de 5 milhões, 2 milhões e 1,5 milhões, respetivamente. A maior perda estima-se que aconteça na Bulgária (-18%), Sérvia (-13%) e Letónia (-12%). (Ceccorulli *et al.*: 2015).

O declínio da população europeia assumirá ainda maior relevo no contexto das previsões de crescimento para outras regiões do globo. Na verdade, enquanto a Ásia irá crescer, albergando mais de 4,3 bilhões de pessoas, a África Subsariana dobrará a sua população atual, alcançando aproximadamente 2,1 bilhões de pessoas, a UE-28, no seu conjunto, será habitada por cerca de 500 milhões de habitantes. Tal realidade parece legitimar o receio de afetação das fontes materiais e imateriais de poder da Europa.

Portugal, de acordo com os Censos 2011, exhibe um quadro de envelhecimento demográfico bastante acentuado, com uma população idosa (pessoas com 65 e mais anos) de 19,15%, uma população jovem (pessoas com 14 e menos anos) de 14,89% e uma esperança média de vida à nascença de 79,2 anos. Em 2050 presume-se que se acentue a tendência de involução da pirâmide etária, com 35,72% de pessoas com 65 e mais anos e 14,4% de crianças e jovens, apontando a longevidade para os 81 anos. É igualmente expressiva a presença maioritária do grupo feminino (58%) no grupo etário dos 65 e mais anos, em relação à dos homens do mesmo grupo (42%), sinal da *feminização* do envelhecimento, patente na sociedade portuguesa desde 1900.

No esteio desta realidade demográfica, o envelhecimento da população tem vindo gradualmente a dominar o discurso político, económico e social pelos desafios que carrega, transformando-se num evento inquietante para as políticas nacionais e supranacionais. Segundo Katz e Laliberte-Rudman, (2009), citados por S. José e Teixeira (2014), três grandes mudanças macrosociais incitaram o discurso e as medidas concretas do envelhecimento ativo, nomeadamente o envelhecimento demográfico, a transição gradual de um modelo de *Estado-Providência europeu* para um *Estado social ativo* e, por último, mas não menos importante, o advento do paradigma do *envelhecimento positivo*, em parte apoiado numa cultura de *anti-envelhecimento*,²¹⁹ alternativa ao paradigma do *declínio* e da *perda*.

O envelhecimento demográfico começou a surgir nas agendas políticas e científicas a partir dos anos 90 do Séc. XX, tendo-se assistido, desde então, a uma proliferação de iniciativas políticas com o duplo objetivo de alertar as sociedades para os desafios deste acontecimento demográfico e projetar caminhos para dar corpo às políticas públicas vocacionadas para a sua resolução. As múltiplas ações desenvolvidas neste âmbito, para além de revelarem a preocupação da Europa com o fenómeno, demonstram o significado social, cultural, político e histórico que lhe é atribuído. Em conformidade, as agendas internacionais seguiram uma senda estratégica, fundada na Declaração Universal dos Direitos do Homem, plasmada em diretivas,

²¹⁹ Esta cultura do *anti-envelhecimento* encontra suporte nos mercados e tem estimulado o consumo de diversos bens e serviços relacionados com a manutenção e promoção da saúde e do Bem-estar.

pareceres, resoluções, debates, relatórios, recomendações, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, entre outros, documentos que configuram atos jurídico-legislativos, encontrados na Base EUR-Lex da Comissão Europeia.

O propósito de documentar o interesse das instâncias governativas neste domínio conduz à apresentação, ainda que sucinta, de algumas ações que integraram as agendas internacionais, assumindo expressividade a *I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento* que decorreu em Viena (1982), centrada nas políticas públicas a dirigir à população idosa.

A Criação do Observatório Europeu do Envelhecimento e dos Idosos (1990) conduziu à definição de quatro áreas-chave de atuação, nomeadamente a questão da idade e do emprego, os rendimentos e os padrões de vida, os cuidados sociais e de saúde e a integração social, seguindo-se, em 1991, a proclamação dos princípios das Nações Unidas para as pessoas idosas (independência, participação, assistência, realização pessoal e dignidade), a partir dos quais foram enumerados dezoito direitos das pessoas idosas. Neste mesmo ano, a Comissão das Comunidades decide pela criação de um *grupo de ligação das pessoas idosas*, capaz de efetuar a mediação entre idosos e Comissão, com o intuito de fazer valer os interesses dos primeiros.

A colaboração dos Estados-membros em matéria de comunicação e partilha de experiências foi anunciada em 1993 na proclamação do *Ano Europeu dos Idosos e da Solidariedade entre Gerações*,²²⁰ materializada numa declaração de princípios. Dois anos depois foi publicada uma Resolução sobre o emprego de trabalhadores idosos, com destaque para a importância de se proceder, de forma consistente, à adaptação da formação profissional e das condições de trabalho às necessidades dos trabalhadores idosos, a fim de evitar a exclusão destes do mercado de trabalho. Desta ação resultou também uma Comunicação-Declaração de Princípio do Conselho da União Europeia e dos Ministros dos Assuntos Sociais, cujo texto reconhece que a evolução demográfica, com o aumento crescente da população idosa em todos os Estados-membros, tem “[...] efeitos económicos, sociais, sanitários e orçamentais [...]”.²²¹ Concomitantemente é evidenciada a vontade política dos Estados-membros para a resolução dos desafios decorrentes do envelhecimento.

O ano de 1995 reveste importância pela emissão de um parecer, por parte do Comité Económico e Social,²²² que destaca a necessidade de se favorecer a participação e a tomada de decisões dos idosos nas matérias que lhes dizem respeito, sugerindo a elaboração de uma *Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais das Pessoas Idosas*.

Orientações relativas à adaptação das entidades empregadoras a mudanças horizontais e não verticais no final de carreira, o incentivo à atuação dos trabalhadores mais velhos enquanto conselheiros dos mais jovens foram expressas, em 1998, na publicação do relatório de investigação do *Combate às barreiras etárias no emprego* e no *Dossier Europeu de boas práticas na luta contra as barreiras etárias*. O ano seguinte foi declarado pela Assembleia Geral da ONU o *Ano Internacional das Pessoas Idosas: uma sociedade para todas as idades*.

²²⁰ Ação preparada no ano anterior através de uma Decisão do Conselho onde foram desenhadas as principais coordenadas para a organização do evento.

²²¹ “Declaração de Princípio do Conselho da UE e dos Ministros dos Assuntos Sociais” em 06/12/1993, no momento de encerramento do “Ano Europeu dos Idosos e da Solidariedade entre Gerações”, publicada no “Jornal Oficial da União Europeia”, 21/12/1993.

²²² “Parecer sobre a Proposta de Decisão do Conselho relativa ao apoio comunitário a ações em favor dos Idosos”, Publicado no “Jornal Oficial da União Europeia”, 11/09/1995.

No ano 2000, na Estratégia de Lisboa, os líderes europeus assumiram o compromisso de até 2010 a União Europeia construir a economia mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de afiançar um crescimento sustentável, com mais e melhores empregos, maior coesão social e respeito pelo ambiente. Um ano depois, em 2001, a Publicação do relatório do Conselho Europeu de Estocolmo define como meta para os Estados-Membros da União Europeia o crescimento em 50% da taxa de empregabilidade, no grupo etário dos 55 aos 64 anos, a concretizar no mesmo período.

Registou-se ainda no ano 2000 a aprovação da Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão *Uma Europa para todas as idades – Promover a prosperidade e a solidariedade entre as gerações*²²³ que reitera que o processo de adaptação da sociedade ao envelhecimento da população deve ser concebido como valorização do idoso, em clara rejeição de uma adaptação unilateral, por parte deste, às condições do mercado de trabalho.

Em 2001 assinala-se a Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento e Comitês, alusiva ao *Futuro dos cuidados de saúde e dos cuidados para as pessoas idosas: garantir a acessibilidade, a qualidade e a viabilidade financeira*.²²⁴

Em 2002, a publicação do relatório do Conselho Europeu de Barcelona estabelece o objetivo de aumento médio de 5 anos para acesso à reforma, a concretizar pelos Estados-Membros. Neste mesmo ano, na *II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento* (Madrid), os decisores políticos de todo o mundo enunciaram uma resposta internacional às oportunidades e desafios do envelhecimento da população no século XXI e promoveram o conceito de *Sociedade para todas as idades*.

Em 2003, o Governo português, através da Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, destaca-se pela realização de um inquérito a 6000 empresas nacionais com a finalidade de abordar políticas, práticas, atitudes e representações das empresas sobre os trabalhadores mais velhos, tendo resultado na publicação do estudo *Trabalhadores mais velhos*.

Nos primeiros meses do ano de 2004, a Comissão propôs, através de Comunicação,²²⁵ o aumento dos níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e o atraso da saída do mercado de trabalho. Em contra resposta, o Comité das Regiões pronuncia-se no sentido de alertar para a insuficiência de tais medidas no contexto da necessária valorização dos idosos, impondo-se concomitantemente o reconhecimento do contributo deste grupo no seio da sociedade, seja mediante a realização de atividades socialmente úteis ou ações de voluntariado.

No ano de 2005 foi editado o livro verde: *Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas*, com recomendações centradas na necessidade de fomentar o crescimento demográfico mediante políticas de apoio à natalidade e recurso ponderado à imigração, bem como a importância de alterar as formas de transição entre os períodos de atividade e inatividade. O ano seguinte ficou assinalado pela publicação, por parte da Comissão

²²³ Jornal Oficial da União Europeia”, 17/08/2001.

²²⁴ Comissão das Comunidades Europeias (2001). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. Bruxelas 05.12.2001. COM (2001) 723 Final.

²²⁵ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado de trabalho.

Europeia, de uma comunicação sobre *O futuro demográfico da Europa. Do desafio à oportunidade*. Neste âmbito foram delineadas possíveis respostas para os repto do envelhecimento, nomeadamente o prolongamento dos percursos profissionais, o aumento da competitividade e produtividade, integração mais adequada de imigrantes qualificados e, também, a reformulação das políticas de Segurança Social tendo em vista o prolongamento da carreira contributiva e, portanto, de adiamento da idade de acesso à reforma.

Em 12 de março de 2008, o Parlamento Europeu edita uma Resolução²²⁶ relativa à melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas através da utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

Em 2009 surge uma Comunicação²²⁷ da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a gestão do impacto do envelhecimento da população na UE, evidenciando as projeções económicas e orçamentais a longo prazo. Neste seguimento faz uma primeira análise das opiniões da Comissão sobre a capacidade da Europa para enfrentar e gerir o desafio do envelhecimento demográfico, com base nos novos números e evolução da economia.

Em fevereiro do ano de 2011, o Comité Económico e Social Europeu emite um parecer exploratório sobre *As consequências do envelhecimento da população para os sistemas sociais e de saúde*, onde se podem ler diversas recomendações, quer nacionais, quer europeias. Da primeira extrai-se, em síntese, a necessidade de consolidação do *Envelhecimento saudável* como meta de fundo, sendo que para tal é preciso investir na qualidade dos serviços de saúde, na prevenção, na promoção, nos cuidados paliativos, na criação de instituições de saúde e cuidados continuados, desenvolver novas terapias para a terceira idade, apostar em novas tecnologias de apoio aos idosos, instituir legislação que proteja os idosos, entre outras medidas igualmente importantes. Ao nível europeu destaca-se a elaboração de um plano de ação para o envelhecimento saudável, definição de inerentes prioridades, inclusão das alterações demográficas na Programação Conjunto de Atividades de Investigação da Comissão Europeia, apoio à partilha de boas práticas no domínio das TIC, sensibilização contínua sobre a importância da aprendizagem ao longo da vida, etc.

Mais recentemente, o ano 2012 foi designado, pela decisão n.º 940/2011/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, o *Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações*, tendo sido reforçada a importância do contributo das pessoas idosas para a sociedade, incentivando os governantes a diligenciar no sentido da criação das condições necessárias ao envelhecimento ativo e reforço da solidariedade entre as gerações.

Muitas outras ações poderiam ser elencadas pela sua abundância. Porém, a descrição efetuada parece ser suficiente para abonar o esforço comunitário em matéria de envelhecimento, não obstante a distância, por vezes observada, entre palavras e atos. A última parte desta frase poderá encontrar algum acolhimento na supremacia de atos legislativos expressos em pareceres, recomendações e comunicações, comparativamente ao número de regulamentos, diretivas ou decisões.²²⁸ Apesar disso, não existe dúvida de que a questão do envelhecimento e suas

²²⁶ Jornal Oficial da União Europeia, 20/03/2009.

²²⁷ Bruxelas, 29.4.2009 COM (2009) 180 final.

²²⁸ Fernandes (1997: 162) refere: “As respostas sociais nem sempre têm em conta as dimensões em que se decompõe a problemática social da velhice e os resultados afastam-se, muitas vezes, dos objectivos inicialmente propostos”.

consequências, sejam elas individuais ou coletivas, têm estado na mira da União Europeia, atenção estimulada pelas alterações demográficas que acompanham o mundo e, mais vincadamente a Europa, a par do seu impacto no cenário económico e social, que urge equilibrar.

Importa salientar que o paradigma do idoso *passivo*, do idoso *obstáculo*, do idoso *fardo*, do idoso *peso*, está transformar-se no paradigma do idoso *oportunidade*,²²⁹ no idoso *ativo*, no idoso *experiente*, no idoso *produtivo*, no idoso *consultor*, no idoso *sabedoria*, entre tantas outras menções que poderiam ser relatadas. Concomitantemente, a forma de entender o envelhecimento deixou de centrar-se, quase em exclusivo, na ótica da saúde, para estender-se ao domínio social e cultural. Mais importante que a maquilhagem discursiva, é preciso perceber se os efeitos estão a ser alcançados e se as políticas comunitárias concretizam tais intenções.

A materialização de tais intentos deverá contemplar a aprendizagem ao longo da vida, o prolongamento da vida ativa, a introdução de um sistema gradual de transição da vida ativa para a inativa, a manutenção da atividade para além da reforma, o desenvolvimento de comportamentos que promovam as capacidades individuais, uma participação plena na vida em sociedade, em simultâneo com a manutenção de um estado de saúde favorável.²³⁰ A implementação destas práticas pretende promover o aumento da qualidade de vida das pessoas e aportar benefícios aos sempre dispendiosos sistemas de pensões e de saúde.

2.6.7 O índice de envelhecimento ativo (*Active Ageing Index* 2014)

O Índice de Envelhecimento Ativo (AAI)²³¹ é um instrumento que permite medir a capacidade inexplorada das pessoas mais velhas para um envelhecimento ativo e saudável, recorrendo, para o efeito, a quatro domínios distintos: emprego²³² (contributo através de atividade produtiva remunerada), participação social²³³ (contributo através de atividade produtiva não remunerada), vida independente²³⁴ e capacidade para o envelhecimento ativo²³⁵ (atividade produtiva não remunerada), os quais integram um conjunto de indicadores, num total

²²⁹ Destaca-se o apoio que os idosos podem prestar aos seus descendentes e netos, facilitando a conjugação de vida familiar e profissional e, eventualmente, contribuir para o aumento da fecundidade, ficando claramente demonstrada a importância do seu papel na economia de muitas famílias e consequentemente na sociedade. Por outro lado, este trabalho dos avós poderá vir a ser retribuído, evitando ou retardando a sua institucionalização. Como expressa Walker (2005), as políticas de envelhecimento ativo poderão dar o seu contributo para a promoção da solidariedade intergeracional e o correspondente reforço da igualdade e da justiça entre as gerações.

²³⁰ Segundo a OMS (2002: 6): “Partout, mais plus encore dans les pays en développement, les mesures qui visent à aider les personnes âgées à rester en bonne santé et économiquement actives sont une nécessité et non un luxe”.

²³¹ O Índice de Envelhecimento Ativo (AAI) é um projeto dirigido conjuntamente pela Direção-Geral da Comissão Europeia para o Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e a Unidade de População da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE). A primeira fase do projeto decorreu entre janeiro de 2012 e fevereiro de 2013, com resultados ao nível da divulgação do AAI (sociedade civil, responsáveis políticos, académicos, etc.) para 27 países da União Europeia, tendo sido reconhecida a sua utilidade.

²³² O aumento da esperança de vida em toda a Europa tem servido de base ao aumento da idade de acesso à reforma. Porém, este processo tem sido acompanhado de um certo ceticismo relacionado com a capacidade das pessoas idosas para prolongarem a sua carreira profissional, dadas as políticas dominantes neste âmbito. De facto, é preciso proporcionar aos mais idosos melhores trabalhos e condições de trabalho, a par da criação de incentivos.

²³³ A saída do mercado de trabalho não deve determinar o fim da atividade pessoal e social. As pessoas mais velhas têm muito para oferecer à sociedade, desde o exercício de atividades voluntárias socialmente úteis ao apoio aos seus descendentes e netos.

²³⁴ Muito embora se assista a um declínio do estado de saúde à medida que se envelhece, é possível aprender a lidar com essa nova realidade, investindo em ações tendentes ao envelhecimento ativo (potenciadoras do aumento da autonomia física e psíquica), no sentido de manter os idosos ao leme da própria vida, o maior período de tempo possível.

²³⁵ Baseado na ideia de que as capacidades são oportunidades, ou seja uma espécie de passaporte para melhorar os níveis de bem-estar e a qualidade de vida das pessoas.

de vinte e dois (22), identificados em cada um dos gráficos que se seguem. Enquanto os três primeiros domínios medem realizações, o quarto avalia condições de partida para alcançar resultados positivos de envelhecimento ativo.

O objetivo geral do projeto Índice de Envelhecimento Ativo (AAI) é a identificação de áreas que podem beneficiar de políticas públicas e programas eficazes para a promoção do envelhecimento ativo, definindo domínios prioritários de intervenção. Basicamente procura-se uma harmonização entre políticas, ações específicas e necessidades da população mais velha.

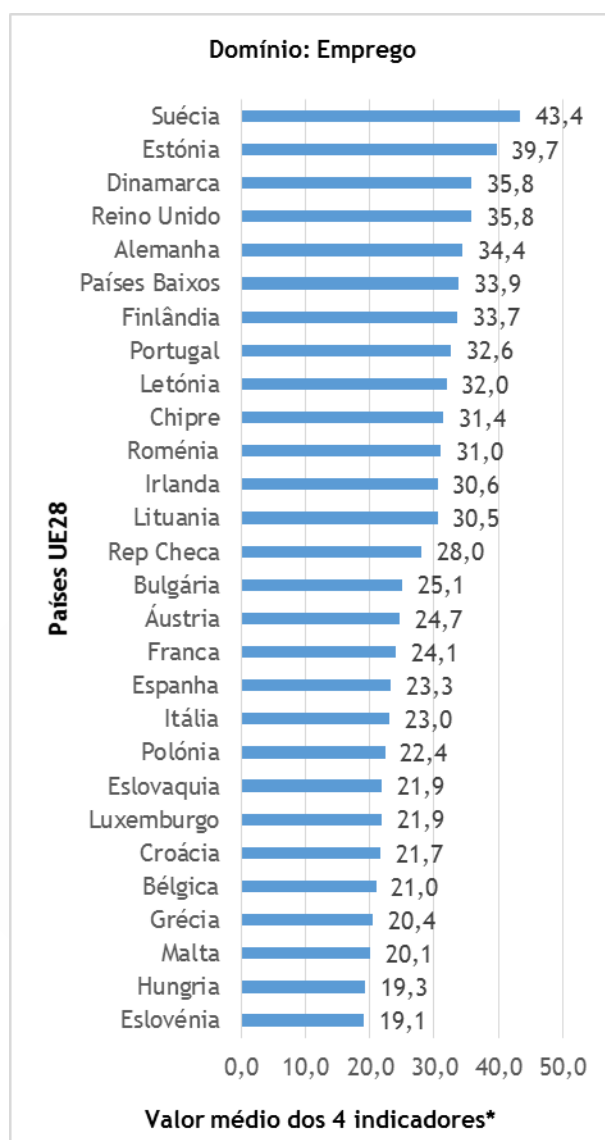
Os resultados do AAI informam os formuladores de políticas sobre o potencial desconhecido das pessoas mais velhas, quais as áreas que requerem maior investimento para atingir melhores resultados e, portanto, sobre a necessidade de alterar ou reformular as políticas em vigor.²³⁶ Outra das vantagens do AAI é a avaliação das diferenças de género dentro de cada país, nos diferentes domínios estabelecidos.

Para que sejam alcançados excelentes resultados, as estratégias de envelhecimento ativo devem oferecer aos idosos um ambiente recheado de oportunidades, com a finalidade de aumentar o seu potencial de autonomização, libertando-os das amarras da família e do Estado. Alcançar tal ambição implica o desenvolvimento de abordagens positivas relativamente aos desafios do envelhecimento, desenvolvendo políticas enquadradoras e protetoras nos vários domínios da vida do cidadão, a maioria das quais integra o projeto do Índice de Envelhecimento Ativo (AAI).

Os gráficos infra, cuja informação foi extraída do sítio <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/I.+AAI+in+brief>, revelam os resultados alcançados por cada um dos países da UE28 nos domínios referidos, cuja leitura e interpretação deverá servir de base ao desenvolvimento de políticas de apoio às pessoas idosas ou reformulação de políticas em vigor, em nome de uma vida mais longa que reclama mais oportunidades, maior participação e valorização social e económica.

²³⁶ Uma pontuação boa em todos os domínios revela que o envelhecimento ativo em diferentes áreas pode reforçar-se mutuamente.

Gráfico 9 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio do emprego (UE28)



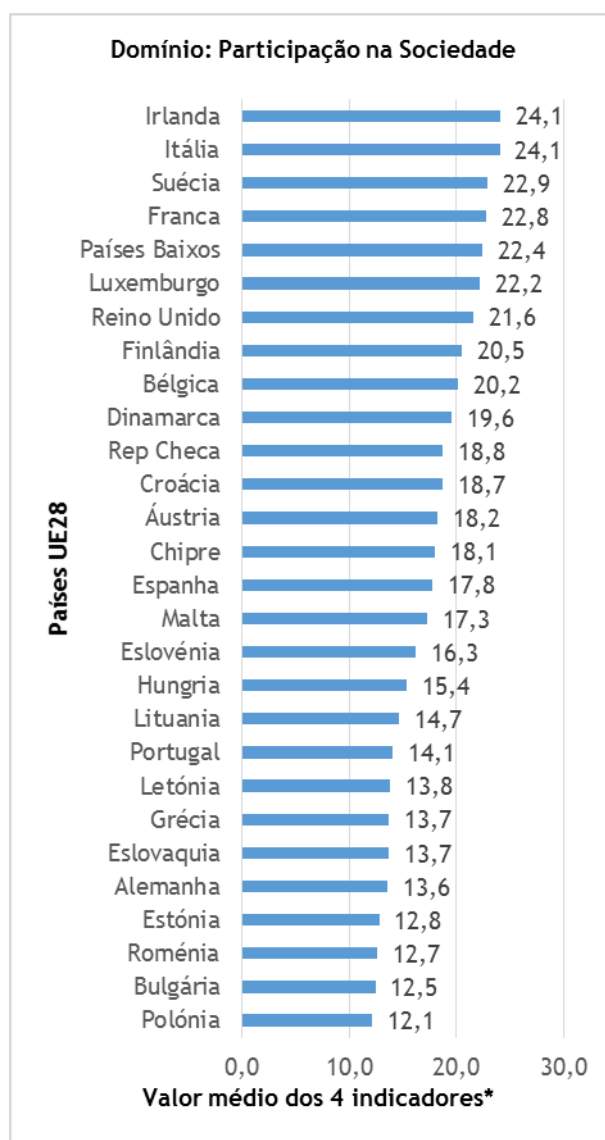
* Faixa etária 55-59; Faixa etária 60-64; Faixa etária 65-69; Faixa etária 70-74.

Fonte: Elaboração própria com base em Unece.org -

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAL/I.+AAL+in+brief>.

No domínio do emprego destaca-se pela positiva a Suécia (43,4), seguido da Estónia (39,7), Dinamarca e Reino Unido, ambos com 35,8, Alemanha (34,4), Países Baixos (33,9) e Finlândia (33,7). Esta informação revela que a população idosa mantém uma integração e participação satisfatória no mercado laboral. Para estas pontuações muito poderão contribuir as políticas de incentivo ao prolongamento da carreira profissional (incentivos à contratação de trabalhadores mais velhos, medidas de retração à saída antecipada do mercado laboral ou maior flexibilidade laboral). Portugal situa-se em 8.º lugar no seio da UE28, com uma pontuação de 32,6, o que poderá estar relacionado com a possibilidade de prolongar a atividade profissional para além da idade legal de acesso à reforma e/ou alteração das políticas de acesso antecipado à reforma. Na extremidade oposta posiciona-se a Eslovénia (19,1), Hungria (19,3), Malta (20,1), Grécia (20,4), Bélgica (21,0), Croácia (21,7), Luxemburgo e Eslováquia, ambos com (21,9).

Gráfico 10 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio da participação na sociedade (UE28)



* Atividade de voluntariado (1 x semana); Prestação de cuidados a filhos e netos; Prestação de cuidados a adultos mais velhos; Participação política.

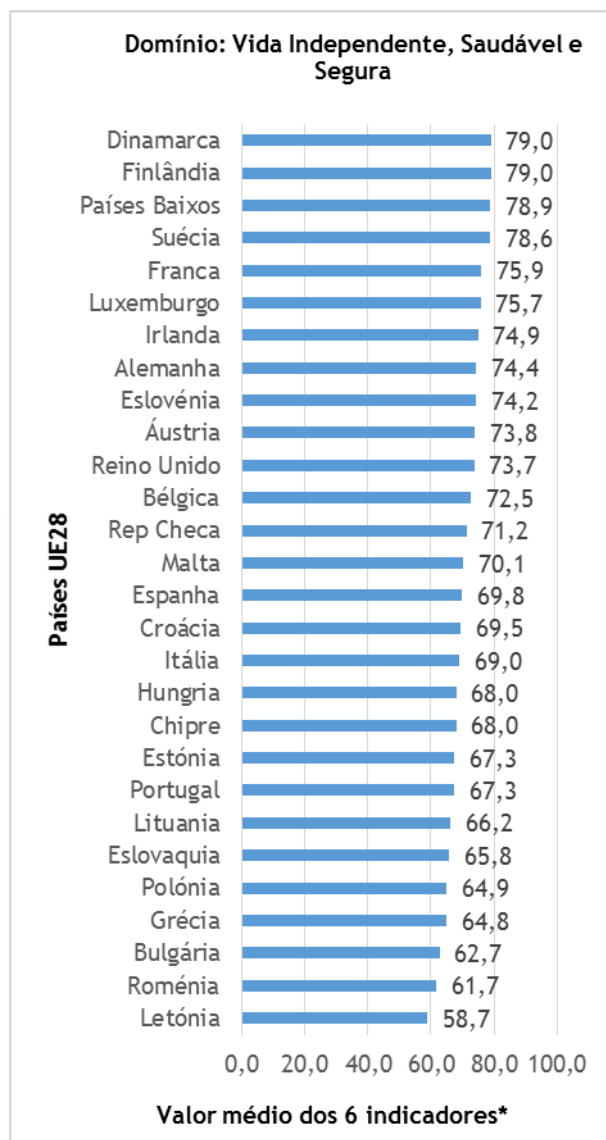
Fonte: Elaboração própria com base em Unece.org - <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAL/I.+AAI+in+brief>.

Relativamente à participação na sociedade, os países melhor representados são a Irlanda e a Itália, ambos com 24,1, Suécia (22,9), França (22,8), Países Baixos (22,4), Luxemburgo (22,2), Reino Unido (21,6), Finlândia (20,5) e Bélgica (20,2). Estas pontuações revelam um bom nível de participação da pessoa idosa na sociedade, em concreto nas áreas avaliadas. Com efeito, segundo dados da OCDE,²³⁷ a Irlanda obtém o melhor resultado em termos de *conexões sociais* e participação cívica; a França, por sua vez, é bem pontuada no equilíbrio vida-trabalho, iguais pressupostos estarão inerentes às boas pontuações dos restantes países, ou às más observadas em países como Polónia (12,1), Bulgária (12,5), Roménia (12,7), Estónia (12,8), Alemanha (13,6), Eslováquia (13,7), Grécia (13,7), Letónia (13,8). Estes resultados traduzem, supostamente, as políticas implementadas nos diferentes países, podendo servir de base à

²³⁷ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/ireland-pt/>, acesso em 27/02/2016.

mudança que os países menos pontuados precisam de prosseguir. Portugal regista uma valoração de 14,1, integrando o grupo de países com pontuações mais baixas.

Gráfico 11 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio da vida independente, saudável e segura (UE28)

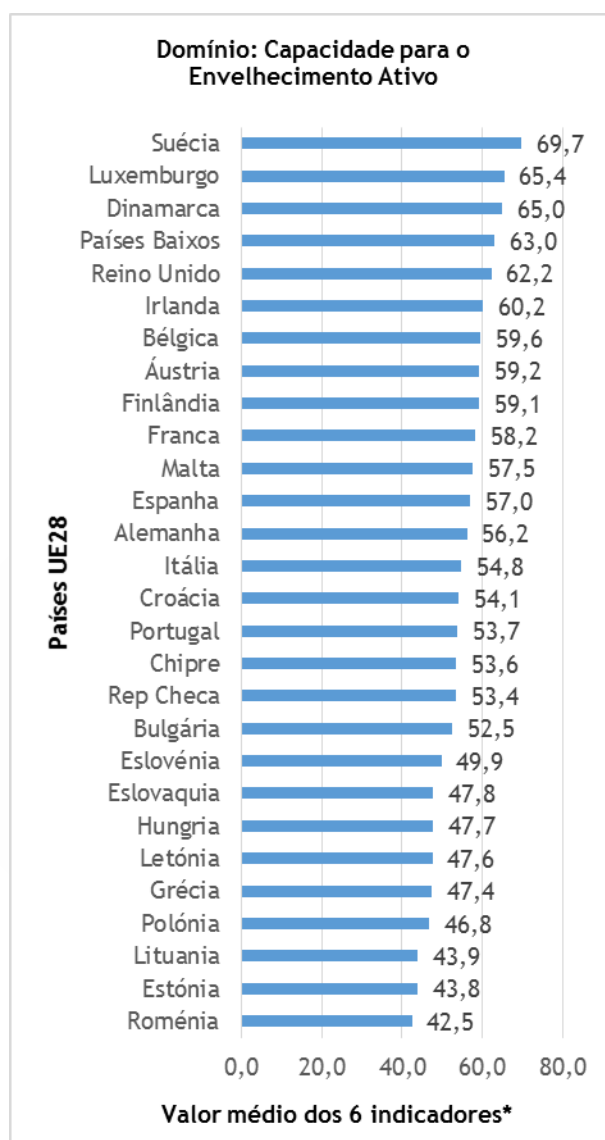


*Exercício físico; Acesso a serviços de saúde; Vida independente; Segurança financeira (inclui 3 indicadores: rendimento, risco de pobreza e taxa de privação material); Segurança física; Aprendizagem ao longo da vida.

Fonte: Elaboração própria com base em: Unece.org - <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAL/I.+AAL+in+brief>.

No domínio vida independente, saudável e segura voltam a assumir lugares de topo os países nórdicos, designadamente a Dinamarca e Finlândia (79,0) e Suécia (78,6), seguidos dos Países Baixos (78,9), França (75,9), Luxemburgo (75,7), Irlanda (74,9), Alemanha (74,4), Eslovénia (74,2). Estas pontuações serão seguramente influenciadas pelas políticas de segurança no emprego, níveis remuneratórios, bons subsistemas de proteção social em geral, fatores que quando conjugados são, por si só, promotores de uma vida autónoma e segura. As piores posições são assumidas pela Letónia (58,7), Roménia (61,7), Bulgária (62,7), Grécia (64,8), Polónia (64,9), Eslováquia (65,8), Lituânia (66,2), seguido de Portugal com 67,3.

Gráfico 12 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio da capacidade para o envelhecimento ativo (UE28)



*Expectativa de vida remanescente; Ações para uma vida saudável; Bem-estar mental; Utilização das novas tecnologias de informação (TIC); Ligação à sociedade; Realização educacional.

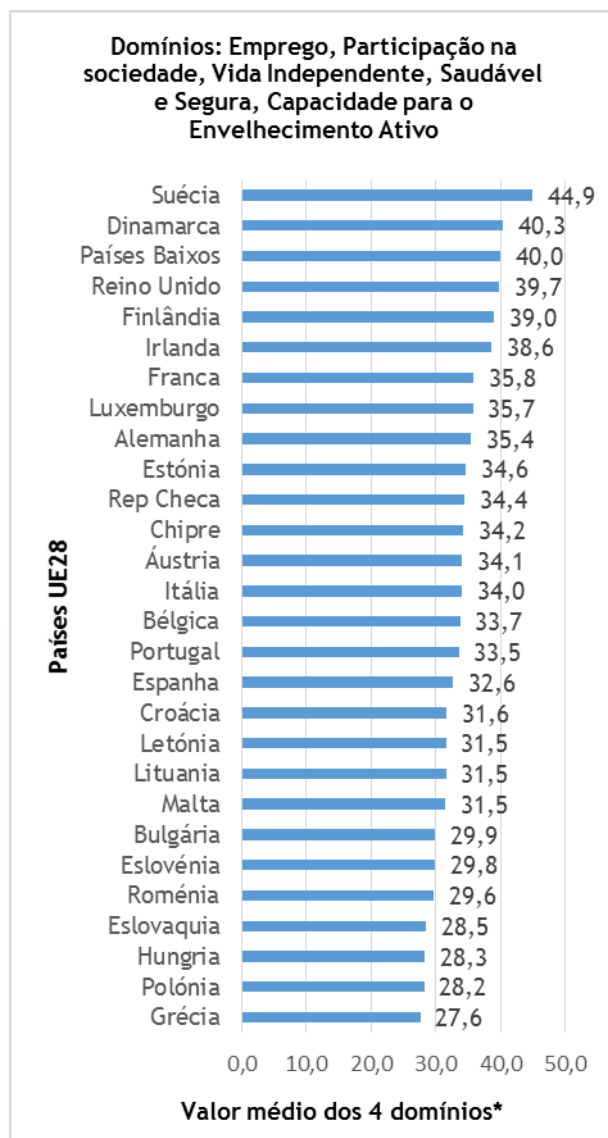
Fonte: Elaboração própria com base em: Unece.org -

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAL/I.+AAI+in+brief>.

No domínio da capacidade para o envelhecimento ativo, as posições cimeiras são novamente assumidas por países nórdicos, nomeadamente a Suécia (69,7) e Dinamarca (65,0), seguidos do Luxemburgo (65,4), Países Baixos (63,0), Reino Unido (62,2), Irlanda (60,2), Bélgica (59,6), Áustria (59,2) e Finlândia (59,1). As classificações inferiores observam-se em países como a Roménia (42,5), Estónia (43,8), Lituânia (43,9), Polónia (46,8), Grécia (47,4), Letónia (47,6), Hungria (47,7) e Eslováquia (47,8). Portugal detém uma valoração de 53,7.

Uma vez mais as posições principais são assumidas por países com um nível de desenvolvimento acima da média, por oposição aqueles países que congregam maiores dificuldades.

Gráfico 13 - Resultado alcançado por cada um dos países no domínio do emprego, participação na sociedade, vida independente, saudável e segura, capacidade para o envelhecimento ativo (UE28)



*Emprego; Participação social; Vida independente, saudável e segura; Capacidade para o envelhecimento ativo

Fonte: Elaboração própria com base em: Unece.org -

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAL/I.+AAI+in+brief>.

O valor médio dos quatro domínios dá destaque à Suécia (44,9), seguido da Dinamarca (40,3), Países Baixos (40,0), Reino Unido (39,7), Finlândia (39,0), Irlanda (38,6), França (35,8), Luxemburgo (35,7) e Alemanha com 35,4. Portugal exibe uma valoração de 33,5. Os piores resultados são apropriados pela Grécia (27,6), Polónia (28,2), Hungria (28,3), Eslováquia (28,5), Roménia (29,6), Eslovénia (29,8) e Bulgária com 29,9. O ranking para Portugal no conjunto dos domínios que constituem o índice de envelhecimento ativo é de 33,5, valor muito próximo da média da UE28 (33,9). Portugal integra o grupo dos países que possuem uma classificação média.

2.6.8 As principais linhas orientadoras das políticas europeias para o envelhecimento da população

A identificação dos desafios do envelhecimento está na génese da definição de uma estratégia geral da União Europeia para os enfrentar, cujo objetivo principal visa a gestão das consequências nefastas deste acontecimento demográfico.²³⁸ Se considerarmos a natural pressão exercida sobre os tradicionais sistemas de proteção social, pensões públicas e cuidados de saúde, o envelhecimento patenteia uma constante preocupação para os Governos no momento da elaboração dos orçamentos anuais, de modo a traduzir a sempre necessária sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Conscientes da importância de intervir ao nível das dimensões anteriormente elencadas, a Comissão Europeia, e sem menosprezar o trabalho até aqui desenvolvido, apresentou, via Estratégia 2020,²³⁹ algumas orientações políticas direcionadas para as áreas do emprego, da proteção social, da saúde e do combate à discriminação e exclusão social.

Relativamente à primeira área de intervenção, as recomendações dos Estados-membros têm vindo a defender a promoção da empregabilidade dos trabalhadores mais velhos mediante a adoção de um conjunto de incentivos dirigidos aos próprios e às empresas, a flexibilização e adaptação do mercado de trabalho a este grupo alvo, a promoção da transição gradual entre tempo de atividade e inatividade (reforma), num claro apelo ao atraso da saída do mercado de trabalho.²⁴⁰ Convida-se igualmente a Europa a promover a igualdade de oportunidades neste domínio, independentemente da idade, etnia, religião ou crença.

A Comissão das Comunidades Europeias (2009: 3) salienta: “No conjunto da UE, espera-se que a taxa de participação no mercado de trabalho aumente de 70,5% em 2007 para 74% em 2060, com a maior subida a acontecer antes de 2020. As disparidades entre as taxas de participação de homens e mulheres deverão atenuar-se gradualmente, sobretudo em países onde são hoje acentuadas. No conjunto, espera-se que as taxas de emprego aumentem de 65,5% em 2007 para cerca de 70% em 2060. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos deverá subir, em resultado das reformas destinadas a prolongar a vida profissional em muitos Estados-Membros”.

A mesma entidade expõe que, apesar da evolução favorável, as taxas de emprego da Europa, em média 69% para a faixa etária dos 20-64 anos, são ainda claramente inferiores às

²³⁸ Como advogam Ceccorulli *et al.* (2015: 89): “They could, for instance, target fertility (through family friendly policies) and migration: policies undertaken in China (one-child policy) and the Philippines (birth control provisions) and discussed in Japan (gradual opening to immigration) are cases in point. Offering “market opportunities” to selected migrants may be another strategy to face the shortage in the labour market due especially to ageing dynamics”.

²³⁹ “A Estratégia Europa 2020 (2010-2020) substitui a Estratégia de Lisboa (2000-2010). Esta contém grandes oportunidades para as organizações de luta contra a pobreza. Os progressos mais importantes são os seguintes:

- A adoção de um objetivo europeu (que garante reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza e de exclusão social) que representa um progresso histórico entre os 5 grandes objetivos da Estratégia Europa 2020;

- A criação da Plataforma Europeia de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social;

- A promoção de um princípio claro de parceria (Considerando 16 das Linhas Diretrizes Integradas);

- Uma nova Linha diretriz dedicada à “promoção da inclusão social e à luta contra a pobreza”(REAPN, 2011: 2).

²⁴⁰ Neste campo, no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego, foram definidas algumas metas, nomeadamente aumentar cerca de cinco anos a idade média efetiva de saída do mercado de trabalho na União Europeia e elevar para 50% a taxa média de emprego de homens e mulheres entre os 55 e os 64 anos.

de outras regiões do mundo. Só 63% das mulheres trabalham, contra 76% dos homens. Só 46% dos trabalhadores idosos (55-64 anos) estão empregados, contra mais de 62% nos EUA e no Japão.

No sentido de atenuar estas diferenças a UE, através da Estratégia Europa 2020, definiu o seguinte objetivo: “Procurar elevar para 75% a taxa de emprego das mulheres e dos homens com idades compreendidas entre os 20 a 64 anos, inclusivamente através de uma maior participação dos jovens, dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores menos qualificados, e de uma melhor integração dos migrantes legais” (REAPN, 2011: 6).

Relativamente à vertente social, entre outras políticas, realçam-se dois grandes domínios: o investimento social e a proteção social. Enquanto o primeiro projeta uma intervenção ao nível da inclusão ativa, apoio ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos, acesso a serviços sociais de qualidade, inovação social, sem-abrigo, pobreza e exclusão social, envelhecimento ativo e serviços sociais de interesse geral, o segundo, o domínio da proteção social, contempla ações ao nível das pensões, cuidados de saúde e cuidados de longa duração.

O objetivo de “Promover a inclusão social, em especial através da redução da pobreza, tendo em vista retirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de risco de pobreza e de exclusão (de acordo com três indicadores: em risco de pobreza, privação material e o facto de viver num agregado familiar sem emprego)” (REAPN, 2011: 6) ilustra as preocupações da UE no âmbito social.

Ao nível do envelhecimento, a referida Estratégia reitera o seu firme propósito de promover o envelhecimento ativo e a solidariedade entre gerações, convidando todos os intervenientes a considerar esta prioridade na implementação da Estratégia Europa 2020.

A Estratégia em apreço não deixou à margem o campo das pensões, cuja sustentabilidade está em risco pelos motivos já evidenciados ao longo do texto. Registe-se que a Comissão Europeia publicou o Livro Branco sobre a matéria, onde se avalia a forma como os diversos países podem enfrentar estes desafios, incluindo considerações para prolongar a vida ativa, no contexto do envelhecimento da população.

Em matéria de saúde deverá estar garantido o acesso a cuidados de qualidade, considerado este como um dos principais objetivos dos sistemas de proteção social dos vários Estados-membros da União Europeia. Não obstante esta meta e a cobertura quase universal de seguro de saúde e sistemas nacionais de saúde, ainda persistem fortes desigualdades neste campo, entre países e regiões e entre grupos socioeconómicos, que importa reduzir, sem nunca pôr em risco a sua necessária sustentabilidade.

Relativamente aos cuidados de saúde de longa duração, tendo em conta que a vida ser prolonga no tempo e que cada vez mais a família não consegue dar resposta às exigências decorrentes do declínio físico e mental dos seus idosos,²⁴¹ a UE incita a cooperação entre países membros no âmbito do método aberto de coordenação, em especial para reduzir a lacuna entre

²⁴¹ As alterações demográficas provocaram mudanças nas características das famílias, nomeadamente a redução da dimensão média dos agregados familiares, alterações nas formas de relacionamento e aumento expressivo do número de pessoas isoladas.

a oferta e procura de cuidados neste domínio que possam dar um contributo favorável à recuperação de formas de vida independente.

Mais recentemente, a Comunicação da Comissão Europeia 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (2010: 5) enfatiza: “A Europa está a atravessar um período de transformação. A crise anulou anos de progresso económico e social e expôs as fragilidades estruturais da economia europeia. Entretanto, o mundo está a evoluir rapidamente e os desafios de longo prazo - globalização, pressão sobre os recursos, envelhecimento da população - tornam-se mais prementes. Chegou o momento de a UE tomar o futuro nas suas mãos”.

No caso concreto de Portugal, segundo a República Portuguesa (2015: 4): “O ano de 2015 marca o início de um novo ciclo para Portugal. Um ciclo definido pela aceleração do crescimento económico e pela melhoria das condições de emprego, assente nos princípios de sustentabilidade das finanças públicas, estabilidade financeira e dinamização da economia, num quadro de plena integração na União Europeia e na área do euro”.

No quadro da implementação das recomendações específicas dirigidas a Portugal, para além de orientações inerentes à aplicação dos instrumentos reguladores da consolidação orçamental necessários para o cumprimento das metas orçamentais; dar prioridade à consolidação orçamental apoiada no aumento da eficiência e qualidade das despesas públicas; observar um controlo rigoroso das despesas da administração central, regional e local e prosseguir com a reestruturação das empresas públicas, não foi esquecida a advertência de desenvolver, até ao final de 2014, novas e amplas medidas que integrem a reforma das pensões em curso destinadas a melhorar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões.

Perante a rejeição, por parte do Tribunal Constitucional, das soluções relativas à sustentabilidade das pensões apresentadas pelo Governo à Assembleia da República foram prolongadas em 2015 algumas medidas transitórias adotadas nos últimos anos, nomeadamente a aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), o congelamento do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) e do regime de atualização do valor das pensões, (congeladas em termos nominais, com exceção das pensões mínimas, sociais e rurais que foram atualizadas em 1%) e manutenção do aumento da idade normal de acesso à pensão de velhice e de determinação e aplicação do fator de sustentabilidade.

Manteve-se a alteração, com efeitos a 1 de janeiro de 2015, da regra de redução dos meses de antecipação da pensão em função dos anos de carreira contributiva, para efeitos de determinação da taxa global de redução da pensão, com a finalidade de a tornar mais justa e equitativa e de incentivar o prolongamento das carreiras contributivas.

Cabe ainda destacar o controlo do crescimento das despesas de saúde, bem como a concretização de inúmeras reformas nesta área, procurando em simultâneo garantir o acesso dos Portugueses aos serviços públicos, elevar a qualidade dos cuidados de saúde e racionalizar custos.

Outra recomendação que importa mencionar diz respeito ao mercado de trabalho, direcionada para a manutenção da evolução do salário mínimo, em linha com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade. Salienta-se, neste domínio, o desenvolvimento de

reformas ao nível das políticas ativas e serviços públicos de emprego, com o propósito de elevar as taxas de empregabilidade e de participação no mercado de trabalho, introduzindo melhorias na orientação profissional/apoio na procura de emprego e sistemas de ativação/sanções, com vista a reduzir o desemprego de longa duração e dar resposta ao desemprego jovem.

Ao nível dos apoios sociais regista-se a continuidade de várias medidas, onde se destaca o Rendimento Social de Inserção e a concretização efetiva dos programas de inserção previstos na legislação, a par da existência de metas passíveis de reduzir a pobreza e exclusão social.

Não será de ignorar os vários instrumentos públicos e iniciativas comunitárias,²⁴² transversais a vários Ministérios e sociedade, que Portugal tem vindo a desenvolver no sentido de aumentar a qualidade de vida, o bem-estar e a inclusão social das pessoas idosas, dando assim o seu contributo para um envelhecimento ativo, num claro reconhecimento do valor deste grupo no seio da sociedade em geral.

2.7 TERCEIRO SETOR – DIVERSIDADE DE CONCEITOS, ABORDAGENS E PERSPETIVAS

2.7.1 A grande diversidade de conceitos na Europa

Nas últimas duas décadas, a nível internacional, vários investigadores têm direcionado o seu interesse para o estudo do setor não lucrativo, no contexto da sua afirmação face ao setor mercantil ou setor governamental na oferta de serviços de apoio social, assumindo-se como uma força económica poderosa pelos níveis de empregabilidade que alcança e pelo valor acrescentado que gera em benefício das economias nacionais.²⁴³ Este setor diferencia-se do Estado e do mercado, respetivamente, porque não disponibiliza serviços públicos, nem serviços de finalidade lucrativa. Distingue-se, de igual modo, do setor informal da sociedade porque se encontra formalizado em organizações, cuja imagem de marca é a sua missão social, avessa à distribuição/apropriação dos lucros gerados a partir do desenvolvimento da sua atividade.

²⁴² Destacam-se medidas como o Plano Nacional de Saúde (2011-2016); Programa Nacional para a Saúde das Pessoas Idosas (inclui medidas relativas ao envelhecimento ativo); Termalismo Sénior (programa de férias e lazer, centrado na “saúde e bem-estar”); Sistema de Atribuição Produtos de Apoio (SAPA) (viabiliza a melhoria das acessibilidades e autonomia dos idosos); Programa Conforto Habitacional para Pessoas Idosas (PCHI) (2007-2012) (apoia pequenas obras de beneficiação das habitações e financia a aquisição de equipamento indispensável à manutenção das pessoas no seu meio de origem), Universidade Sénior (educação informal para pessoas com mais de 50 anos); Programa Net@vó (projeto educacional transdisciplinar, com recurso a meios audiovisuais e novas tecnologias); Serviço “Linha do Cidadão Idoso” (informação sobre direitos e benefícios); Criação da Linha Nacional de Emergência Social (LNES) (serviço público gratuito, de âmbito nacional, com funcionamento contínuo e ininterrupto para proteção e salvaguarda da segurança dos cidadãos em situação de Emergência Social); Serviço de Atendimento a Pessoas com Necessidades Especiais (APNE) (dirigido a pessoas com deficiência e/ou incapacidade, no âmbito do atendimento das áreas das prestações e ação social). De salientar a implementação da Rede Nacional de Cuidados Continuados, com a abertura de Unidades de diferentes tipologias, designadamente Unidades de Média Duração e Reabilitação, Unidades de Longa Duração e Manutenção, Unidades de Cuidados Paliativos, Unidades de Convalescença e ainda as Equipas de Cuidados Continuados Integrados.

²⁴³ Segundo Franco (2015) (Coord.), as associações e fundações constituem o principal grupo da economia social, formado por mais de 2,5 milhões de organizações (92%), dando emprego a mais de 9,5 milhões de pessoas na Europa 27, o que equivale a mais de 65% dos empregos do setor. É inegável o impacto positivo das organizações da economia social na economia europeia, uma vez que empregam 6,5% da população ativa dos países da UE27. Em Portugal e países comparáveis o impacto da economia social no total do emprego regista valores inferiores quando comparados com a média europeia, não obstante o crescimento desse setor nos últimos anos. Em média, as organizações da economia social empregam 5,2 trabalhadores remunerados por organização, número ligeiramente acima da média da UE27.

Álvarez e Gordo (2007: 152) consideram: “Desde varios frentes, gubernamentales y no gubernamentales, se le otorga a la economía solidaria una función económica y social prodigiosa”.

Refira-se que a própria designação setor não-lucrativo (*nonprofit setor*) incorpora a existência de limitações legais e éticas à distribuição de lucros.²⁴⁴

O termo terceiro setor decorre da expressão norte americana *third setor*; tal como a designação “Organização sem fins lucrativos” (*nonprofit organization*) e “setor voluntário” (*voluntary setor*). A expressão “caridades” (*charities*) advém da Inglaterra, termo de raiz medieval, que remete para as ações de carácter religioso. Esta última designação encontra paralelo numa expressão mais moderna, a “filantropia” (*philantropy*). Na Alemanha utiliza-se a denominação *geminutzigue organisationem*. Na Europa é usado o termo “Organizações Não-Governamentais – ONG’s”, com origem nos sistemas de representação da Organização das Nações Unidas. A propósito, Mendes (2014: 23) salienta que “O termo ONG tem o seu primórdio nas Nações Unidas, onde foi pela primeira vez utilizado como referencia a organizações supranacionais e internacionais, na resolução 288 (x), de 1950, do Conselho Económico e Social [...]”.

Quintão (2011) salienta que a expressão terceiro setor designa uma área de investigação emergente, relativa ao estudo das formas de organização de coletividades da sociedade civil, entre as quais as associações, as cooperativas, as mutualidades e as fundações, enquanto formas mais amplamente institucionalizadas nos países democráticos. Terceiro setor é simplesmente uma denominação recente, no seio de muitas designações e abordagens teóricas e conceptuais sobre estas realidades sociais.

A terminologia sociológica *terceiro setor*, cuja utilização teve início nos EUA na década de 70, refere-se a um conjunto de iniciativas privadas não-lucrativas conduzidas pela mão da sociedade civil. Este período de intensa utilização da expressão conheceu um esbatimento na década de seguinte (anos 80), tendo, contudo, reaparecido sob a influência dos resultados do Projeto de Johns Hopkins (*Johns Hopkins Comparative Nonprofit Setor Project*),²⁴⁵ encabeçado por Lester Salamon, a quem, sem dúvida, se deve o renascimento e internacionalização do termo em análise.

Este projeto comparativo do setor não lucrativo da Universidade de Johns Hopkins, iniciado em 1989 em 13 países, posteriormente ampliado a outras nações, traduz a apetência de diversos investigadores a nível mundial pelo aprofundamento do conhecimento do âmbito, estrutura e papel deste setor, a partir de um quadro de referência e abordagem comum. Este projeto pretende conhecer, medir e divulgar, numa ótica comparativa, o impacto deste setor sobre as economias nacionais dos diversos países estudados, viabilizando a quantificação do número de trabalhadores (remunerados ou voluntários), horas de trabalho, receitas e peso das diversas fontes de financiamento (Governo, filantropia, vendas). Ele emerge da constatação da importância e peso económico e social que estas organizações de caráter associativo e não

²⁴⁴ Este conceito está associado ao próprio enquadramento legal do setor nos Estados Unidos para efeitos de isenção de imposto sobre o rendimento.

²⁴⁵ O projeto da Johns Hopkins, como vulgarmente é conhecido, faz uma abordagem institucionalista, organizacional e funcional do setor não lucrativo, elucidando-o a partir um conjunto de critérios, configurando uma definição estrutural-operacional. Esta sugere que para pertencer ao Setor Não Lucrativo, uma entidade deverá ser uma organização (formalmente constituída. Se informal, deverá reunir um conjunto de provas que atestem a sua regularidade); privada (institucionalmente separada do Governo); não distribuidora do lucro (o lucro deverá sempre ser reinvestido na organização e seus objetivos); autogovernada (procedimentos internos de governação e controle); voluntária (resulta da vontade dos cidadãos, em prol do interesse público, operam com elevado número de trabalhadores em regime de voluntariado) (Parente: 2014) (Coord. e Edt.). Esta definição é sugerida como o referencial a utilizar na implementação da Conta Satélite das Instituições Sem Fins Lucrativos nas Contas Nacionais dos Institutos Nacionais de Estatística.

lucrativo assumem no seio de diversos países, sobretudo nos países anglo-saxónicos, situação que contrasta com a débil visibilidade que reveste o setor em apreço.²⁴⁶

De acordo com Salamon (1998), desde os países desenvolvidos da América do Norte, da Europa e da Ásia, até às sociedades em desenvolvimento na África, na América Latina e no antigo bloco soviético, várias pessoas dão corpo a diferentes organizações de índole altruísta, procurando satisfazer áreas não apoiadas pelo setor público. Para este autor, o crescimento destas organizações e a retração do papel do Estado deve-se à confluência de quatro crises e duas mudanças revolucionárias, nomeadamente a crise do *Welfare State* moderno nos anos 80; a crise do desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo (que se seguiu à crise da dívida externa nos anos 80 e que praticamente impossibilitou o Estado de continuar a financiar as atividades de desenvolvimento); a crise do meio ambiente global (que conduziu à deterioração crescente do meio ambiente e que expôs a fragilidade/inexistência das políticas públicas neste domínio); a crise do socialismo (sobretudo após a queda do muro de Berlim que revelou o esgotamento daquele modelo de planeamento estatal para a gestão da economia); a revolução do mundo das comunicações a partir dos anos 70 e 80 (favoreceu o uso de novas tecnologias) e, por último, o crescimento mundial dos anos 60 (aumentou as populações urbanas, mais organizadas, mais conscientes dos seus direitos).

À efervescência do fenómeno de crescimento e disseminação de diversas organizações privadas sem fins lucrativos ou não governamentais, Salamon (1998) dá o nome de *revolução associativa global* que se converte no terceiro setor. Este traduz um conjunto de alterações sociais e tecnológicas, associadas a uma quebra de confiança na capacidade do Estado. Daqui decorre espaço para que instituições alternativas se possam organizar para atender necessidades dos cidadãos não satisfeitas pelo aparelho estatal. Características como a flexibilidade, proximidade, capacidade de dinamização do voluntariado, entre outras, conferem a estas organizações um posicionamento privilegiado.

Andrade e Franco (2007) consideram que falar do terceiro setor significa, acima de qualquer outro imperativo, compreender de que tipo de organizações se trata, pois a maioria das pessoas, embora tenha ouvido a expressão, tem dificuldade em assimilar onde começa e acaba a sua fronteira.²⁴⁷ Talvez esta perceção, pouco elucidada, provenha da insuficiência de informação sobre este setor, da invisibilidade que o recapeou durante muito tempo (com reflexos importantes nos sistemas de contabilização nacionais capazes de balizar e quantificar este grupo diversificado e extenso de organizações), das inúmeras designações que recebe, das múltiplas definições produzidas, dos papéis complementares ou residuais que lhe têm sido

²⁴⁶ Em Portugal, os trabalhos desenvolvidos neste âmbito, fruto de um protocolo de colaboração entre a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) e o Instituto Nacional de Estatística (INE) para a elaboração da Conta Satélite da Economia Social, que se traduz num sistema de informação integrada com o objetivo primordial de expor as atividades relacionadas com este setor, têm por base o conceito de economia social. Porém, a sua particularidade advém do facto de recorrer a conceitos, métodos, classificações e normas contabilísticas, quer do manual sobre as instituições não lucrativas do Sistema de Contas Nacionais (*Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*) das Nações Unidas, também utilizado pelo projeto da Universidade de John Hopkins, quer do manual para a elaboração das Contas Satélite das Empresas da Economia Social: Cooperativas e Mutualidades (*Manual for Drawing up the Satellite Accounts of Companies in the Social Economy: Cooperatives and Mutual Societies*) do CIRIEC.

²⁴⁷ Quintão (2011: 6) considera: “As fronteiras deste campo são difusas por diversas razões: variam ao longo do tempo e da história; variam de país para país e de região para região; as organizações podem assumir formas mais efémeras ou duradouras, mais formais ou informais; combinando características dos restantes setores, estas organizações constituem-se como híbridos, podendo assumir características variadas e com maior ou menor proximidade às características das organizações dos restantes setores”.

atribuídos relativamente ao setor público e privado lucrativo, das múltiplas áreas de atuação e, ainda, do fraco consenso sobre as mesmas.

Parafraseando Mintzberg (2015: 15), sem prejuízo da relevância das atividades desenvolvidas: “[...] el sector plural sigue permaneciendo sorprendentemente en la oscuridad, ignorado durante mucho tiempo en los grandes debates entre la izquierda y la derecha. Este sector no puede situarse entre los dos, como si de una línea recta se tratara; es un concepto diferente, tan diferente de los sectores público y privado como lo son estos entre sí”.

Com efeito, o interesse pelo tema do terceiro setor não acompanhou nem de longe nem de perto a existência longínqua das organizações que o constituem, pois estamos perante uma área de análise relativamente recente na economia, cujo debate foi animado pela vitalidade que estas organizações revelaram desde o início dos anos 70 em todo o tipo de sociedades, das mais às menos desenvolvidas, sendo certo que estamos perante movimentos associativos que não se inscrevem nem no setor público, nem no setor privado, como se verá ao longo do texto. Não obstante, este quadro tem vindo a inverter-se nas últimas três a quatro décadas fruto do incremento, propagação e pluralidade de papéis e intervenções destas formas organizativas; pelos níveis de investigação científica sobre o tema e pelo interesse globalmente crescente por parte das políticas públicas (Quintão, 2011: 5). Ainda assim, nas palavras de Salamon; Sokolowski e Anheier (2000), citados por Almeida (2005: 56): “[...] o terceiro sector continua a ser ainda uma área sub-explorada, o continente perdido na paisagem da moderna teoria social, como metaforicamente, já foi referenciado”.

Da pesquisa sobre o tema, resulta um conjunto extenso de informação, permanecendo, porém, pouco consensual a definição conceptual e teórica dos termos associados à economia social e solidária, uma área generalizada nos últimos 25 anos do século XX em vários continentes, nomeadamente a partir de França e de alguns países da América do Sul, especialmente o Brasil, face ao imperativo de superação da dualidade público/privado e procurando responder à crise do Estado-Providência e ao esbatimento das formas de solidariedade familiar e comunitárias (Ramos: 2011). Não obstante, o que parece não reservar dúvidas é o papel do terceiro setor ou economia social no seio das sociedades modernas, dada a sua força social e económica.

A literatura alberga uma panóplia de expressões como *economia solidária*, *economia social*, *terceiro setor*, *setor não lucrativo*, *sociedade civil*, *economia comunitária*, *organizações sem fins lucrativos*, entre outras, persistindo, no entanto, a dúvida de saber se todos quantos as utilizam conhecem o seu real significado. Vários autores convergem relativamente à origem francesa do conceito de economia solidária a partir dos anos setenta, associando o seu desenvolvimento às dinâmicas de questionamento e de introdução de novas lógicas de intervenção das formas de organização da sociedade civil, ocorridas nas últimas décadas.

Na Itália, esta designação é relegada em favor de expressões como terceiro setor e cooperativismo. O mesmo sucede no Reino Unido e Dinamarca, cujos termos predominantes são o *setor voluntário* e *economia social não lucrativa*. A Alemanha optou pela expressão *economia de interesse geral* que engloba o setor cooperativo e as empresas públicas. Na Bélgica e Espanha privilegia-se o termo *economia social*, situação comprovada pela criação de Organismos, cujos nomes integram essa designação, (*Gobierno regional de Walonia del Consejo para la economía social*, *Organismo Autónomo Instituto Nacional para el Fomento de*

la Economía Social, respetivamente). Em 1989, a própria Comunidade Europeia criou um novo serviço dedicado à economia social (Tejeiro, 2003: 140).

Cabe destacar a opinião de Mintzberg (2015), defensor da expressão *setor plural*, face à força semântica desta última palavra enquanto revelação inerente de uma área muito abrangente, ou seja uma grande variedade de formas associativas que não pertencem ao Estado nem a investidores privados. Defende, também, que algumas estão mais vocacionadas para o apoio aos seus membros, outras não pertencem a ninguém.

Desde já se adianta que essas expressões, resultado de diferentes destaques e perspetivas teóricas que se ancoram em realidades nacionais e históricas díspares, designam organizações situadas entre o Estado, o mercado e a comunidade, entre o social e o económico, nos seus objetivos e modelos organizacionais que nasceram para dar resposta à crise do Estado-Providência e à erosão progressiva das formas de solidariedade familiar e comunitária, ou seja para substituir ou, pelo menos, apoiar o Estado na função de agente da provisão social.

Com efeito, o domínio do terceiro setor é balizado por três fronteiras difusas: o Estado, através das formas de organização dos Governos e das administrações públicas, que se constituem como o setor público no plano económico; o mercado, composto por formas privadas de organização empresarial de finalidade lucrativa, responsáveis pela produção e comercialização de bens e serviços e, por último, a esfera doméstica enquanto espaço privilegiado de desenvolvimento de formas de solidariedade primária. O terceiro setor, enquanto área de investigação em desenvolvimento e afirmação, situa-se entre os setores referidos, ocupando um espaço intermédio e híbrido (Quintão: 2011). Genericamente, o terceiro setor é entendido como uma combinação entre as finalidades do primeiro e a metodologia do segundo setor, ou seja, formado por entidades que visam benefícios coletivos de natureza privada, desenvolvendo atividades complementares às públicas.

Andrade e Franco (2007), a propósito das diversas designações e definições, afirmam a inexistência de unanimidade no seio de quem procura estudar esta temática, sem prejuízo do enriquecimento que resulta dos debates sobre a matéria. Pese embora esta constatação, o setor das organizações sem fins lucrativos ou terceiro setor são denominações indiscriminadamente utilizadas para falar do mesmo grupo de organizações. Ainda assim, nos últimos tempos, e de forma gradativa, a expressão terceiro setor parece ter-se sobreposto aos outros conceitos para enquadrar o leque diversificado de organizações socioeconómicas e económicas situadas fora do âmbito público e privado lucrativo. É, assim, inequívoco que o terceiro setor se transformou num ponto de confluência de distintos conceitos, dando cobertura a diversos tipos de organizações formadas por diferentes movimentos económicos e sociais, estruturadas sob a forma de associação, fundação, cooperativa, misericórdia, ou, até, clubes recreativos e organizações religiosas. Sem menosprezar a diferença dos seus objetivos, a sua missão é orientada para a promoção do bem-estar dos cidadãos, sendo que na ótica económica possuem um denominador comum relacionado com a regra da não distribuição dos lucros obtidos a partir do desenvolvimento da sua atividade.

Se no plano material o conceito de terceiro setor agrega um conjunto diferenciado de organizações que defendem determinadas práticas sociais, no campo ideológico traduz valores que se distanciam do mercado e que concorrem para a intransigente defesa da dignidade humana, ou seja o altruísmo, o compromisso social e a solidariedade. Alguns autores consideram que o terceiro setor representa uma espécie de terceira via para colmatar as

debilidades do Estado, quantas vezes formado por elementos pouco sensíveis aos problemas dos eleitores, submerso em profundas teias de corrupção, mais centrado na defesa dos interesses dos elementos que compõem a sua complexa estrutura organizativa, procurando, de igual modo, esbater a fraca apetência das empresas para a questão social.

Evers (1995) entende o terceiro setor como um dos pilares de um conjunto de um *mix* de *welfare* tratando-se mais de um domínio intermédio entre o Estado, o mercado e a comunidade do que propriamente um setor distinto. Para este autor, o designado terceiro setor deveria ser considerado um subdomínio do domínio público nas sociedades civis, ou seja, uma área de tensão sem fronteiras muito definidas, na qual convivem e se cruzam diferentes lógicas e discursos. Acrescenta que as organizações constitutivas deste setor são portadoras de atributos polivalentes, onde se incluem fatores políticos e sociais, cuja importância é igualável às funções que essas organizações desempenham na esfera económica. São organizações híbridas e incorporam recursos e racionalidades de diversos setores.

Aqui chegados pode afirmar-se que o terceiro setor opera ao lado do privado (1.º setor) e do público (2.º setor), age em moldes similares ao da economia privada, mas os seus objetivos são sociais. Enquanto a ação do primeiro setor se centra no mercado, no sistema de preços, nas margens de lucro e satisfação das necessidades dos destinatários dos seus bens e serviços, o segundo setor opera em consonância com objetivos políticos, veiculados por decisões governamentais, mediante mecanismos burocráticos. Fora dos limites destas duas áreas de atividade encontra-se o terceiro setor formado por organizações que não fazem parte do domínio privado mercantil, nem do domínio público estatal, vocacionadas que estão para a sua missão social, cultural, educacional, de lazer, de filantropia, de defesa dos mais carenciados, de solidariedade e de entrega a outras causas, sem prejuízo do envolvimento do Estado enquanto seu agente promotor, quer no domínio legal, quer no domínio financeiro, como contrapartida ao seu afastamento silencioso da responsabilidade de resposta à questão social.

Em suma, o terceiro setor representa um caminho independente, apoiado, sobretudo, em formas desinteressadas de associativismo. Como se referiu, ele não encontra correspondência na economia pública (primeiro setor institucional), nem na economia capitalista tradicional (segundo setor). Como bem refere Almeida (2005: 55): “Nas últimas décadas, assistiu-se a um crescimento sem precedentes de organizações que, não sendo públicas, perseguem objectivos sociais, sendo privadas, não têm fins lucrativos”.

De acordo com Birkholzer (2000), citado por Coutinho (2003), o terceiro setor é balizado por cinco critérios, a saber:

1.º Sistema de atores cujo modo de produção se distancia da economia privada lucrativa e da economia pública. O esforço indispensável à produção de bens e serviços que garantam a sobrevivência está na base do conceito de economia;

2.º As suas iniciativas são impulsionadas por deficiências concretas e referem-se à oferta de bens e serviços compensatórios de necessidades insatisfeitas;

3.º É uma forma de organização dos cidadãos, que de forma autónoma e independente, iniciam uma prática de autoajuda (forma da sociedade civil manifestar a sua perceção de política e de democracia);

4.º A auto-organização dos cidadãos tem na sua génese o apoio coletivo e cooperativo, em detrimento explícito do campo individual;

5.º O fruto lucrativo do trabalho desenvolvido é reinvestido, sempre em prol do objetivo social, dando primazia às pessoas e ao seu trabalho, contrariamente ao que sucede no domínio privado (apropriação do lucro).

Mendes (2014: 24) acrescenta alguns elementos caracterizadores, em termos jurídicos, do conceito de terceiro setor, designadamente: “Instituições sem fins lucrativos; não distribuição dos lucros; autónomo do Governo; desenvolve um conjunto de atividades em prol da comunidade e sociedade em geral; tem por base uma gestão social e o desenvolvimento do ser humano”.

2.7.2 Duas abordagens distintas do Terceiro Setor

Pese embora os critérios elencados, nem sempre se afigura fácil delimitar esta área da economia, cujo raio de ação não encontra similitude no primeiro e segundo setor da economia, assumindo, em consequência, a designação de terceiro setor. Desde logo se impõe uma questão de ordem metodológica relativa ao posicionamento do setor não lucrativo no seio do terceiro setor. Para responder a esta questão e materializar o caminho da exploração e estudo destas organizações surgiram duas tradições de análise distintas:²⁴⁸ a *economia social e solidária*,²⁴⁹ com origem europeia (França), cujas raízes assentam maioritariamente nos movimentos associativos do século XIX, também designada de *francófona*, que analisa o conjunto das organizações como um setor da economia social, com uma ética muito peculiar, que lhe concede a capacidade de mobilizar o trabalho voluntário; a outra, a dos académicos de tradição *anglo-saxónica*,²⁵⁰ é a das Organizações Não Lucrativas (ONL) ou voluntárias, cuja orientação principal é a explicação da formação e do comportamento destas organizações com base na análise microeconómica de afetação de recursos, onde se evidenciam os fracassos dos acordos institucionais (de mercado e do Estado) como base elucidativa principal para o desenvolvimento das Organizações Não Lucrativas, isto é, esta abordagem procura esclarecer a formação e o comportamento destas organizações a partir da análise microeconómica de afetação de recursos, destacando o insucesso da ação do Estado e do mercado como principal impulsionador do seu desenvolvimento.²⁵¹

Embora em países como a França se privilegie o termo economia social e nos países anglo-saxónicos a expressão organizações não lucrativas, é certo que, mais recentemente, se tem assistido a uma tendência para a unificação das investigações, começando a difundir-se o conceito de terceiro setor para abarcar um leque diversificado de organizações económicas e socioeconómicas que poderão ser consideradas marginais relativamente aos setores padrão da sociedade.

²⁴⁸ Segundo Estevão (1977), citado por Ramos (2011).

²⁴⁹ Trata-se de um conceito com expressão em França, Bélgica, na região do Quebec no Canadá e também em Portugal, Espanha, Itália e Suécia (Defourny: 2001), citado por Quintão (2004). A economia social encontra as suas raízes na diversidade de ideais que caracterizaram o século XIX, tais como o socialismo utópico, o liberalismo ou o social cristianismo e agrega os movimentos cooperativistas, mutualistas e associativistas de origem operária (Parente: 2014) (Coord. e Edt.).

²⁵⁰ Com expressão em países anglófonos como EUA e Reino Unido, mas também com uma influência mais residual em países do Norte e do Centro da Europa (Quintão: 2004).

²⁵¹ Nos países anglo-saxónicos, com especial ênfase nos Estados Unidos da América, o interesse pelo estudo dos movimentos associativos tem sido orientado para o setor não-lucrativo (*non-profit setor*). Destaca-se, neste âmbito, o lançamento de um programa, por parte da Universidade de Yale, sobre as organizações não lucrativas que se transformou num importante núcleo de desenvolvimento e divulgação da análise socioeconómica das associações.

Enquanto a análise norte-americana do terceiro setor destaca a organização não lucrativa, a abordagem francófona privilegia a cooperativa como modelo de organização.

2.7.2.1 A abordagem da Economia Social ou Solidária (ESS)

Esta abordagem conheceu especial desenvolvimento em França,²⁵² sem negligenciar os progressos meritórios em Espanha e Bélgica e demais países europeus. Neste âmbito é reconhecida a existência de um campo económico que não integra o setor público e privado lucrativo, designado de *economia social*,²⁵³ composto pelas cooperativas, as mutualidades e as associações, cujas origens, como já se referiu, remontam ao associativismo do século XIX. Efetivamente, o enfoque da *economia social* iniciou a sua consolidação há um quarto de século atrás aquando da constituição do Comité Nacional de União das Atividades Mutualistas, Cooperativas e Associativas em França e aprovação da Carta da Economia Social em 1982, tendo nascido a partir daqui a sua definição enquanto “[...] el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad” (Monzón: 1987), citado por Chaves e Monzón (2000: 4).

A partir desta definição, a Bélgica, no seio *Conseil Wallon de l'Economie Sociale* (1990), entende que o setor da economia social é integrado por organizações privadas que partilham um grupo de características relacionadas com a finalidade não lucrativa dos serviços prestados à comunidade, liberdade de organização e gestão interna, processos de tomada de decisão democráticos, supremacia das pessoas e do trabalho sobre o capital e distribuição de rendimentos.

De acordo com Defourny e Develtere (1999: 33-51), citados por Quintão (2004), a abordagem da economia social ou solidária é efetuada por duas perspetivas contemporâneas: uma jurídico-institucional que valoriza as formas jurídicas assumidas pelas organizações enquanto critério de delimitação da economia social; outra, de cariz normativo, que destaca os princípios comuns das organizações enquanto elementos que as distinguem dos tradicionais primeiro e segundo setores, ou seja a primazia do homem e do objeto social sobre o capital (excluindo as fundações, todas são empresas de pessoas); adesão voluntária e aberta e controlo democrático por todos os membros, independentemente dos níveis hierárquicos; partilha de interesses entre membros, utilizadores e interesse geral; defesa e aplicação do princípio da solidariedade e responsabilidade e, por fim, autonomia gestonária e independência relativamente aos poderes públicos. Estas regras de atuação e conduta traduzem a delimitação conceptual mais atual da *economia social* efetuada pelos seus principais mentores,²⁵⁴ simultaneamente consideradas por parte do Comité Consultivo da Comissão Europeia das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF), particularidades compartilhadas pelo conjunto das organizações da economia social que as diferencia das empresas de capitais.

²⁵² A investigação sobre este conceito conheceu um forte impulso quando se criou no seio do *Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale e Coopérative* (CIRIEC) um grupo internacional de trabalho formado por 20 investigadores de 10 países que entre 1987 e 1991 realizaram um estudo teórico comparado sobre a Economia Social.

²⁵³ Parente (2014: 16) (Coord. e Edt.) sublinha que “A paternidade do conceito é atribuída a Charles Gide (1847-1932), que distinguia a economia social da então designada economia política, protagonizada por nomes como o clássico Adam Smith”.

²⁵⁴ Contrariamente à abordagem das ONL, estruturada a partir de uma definição de organização não lucrativa dos anos 70 do século XX, pode afirmar-se que a economia social tem sido um conceito desenvolvido pelos seus próprios protagonistas para identificar um conjunto vasto de organizações socioeconómicas erigidas para dar resposta a problemas comuns de determinados grupos.

De acordo com esta conceção, a *economia social* organiza-se em três grupos principais, designadamente as Cooperativas, as Mutualidades e as Associações, cuja regras de organização e funcionamento se afastam do setor capitalista das economias desenvolvidas. No entanto, Chaves e Monzón (2000) consideram que o corporativismo é a coluna vertebral da *economia social* pela representatividade alcançada no seio do setor empresarial da economia social, pela sua identidade histórica e reconhecimento jurídico. Os mesmos autores sublinham que determinadas entidades ficam à margem desta conceção de terceiro setor, face ao incumprimento da totalidade dos critérios que o definem, nomeadamente o democrático. Referem, a propósito, as fundações privadas, que em bom rigor também não podem ser enquadradas nem na esfera da economia pública, nem na esfera da economia privada.

O conceito de *economia social* encontra nos estudos desenvolvidos pelo CIRIEC um defensor, dado que a denominação organizações sem fins lucrativos rejeita as cooperativas e as mutualidades, entidades que na sua perspetiva formam o núcleo decisivo do terceiro setor.

Em 1990, a Comissão científica do Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative (CIRIEC) – Espanha propôs uma definição de economia social que assentava nos princípios cooperativos e na metodologia da contabilidade nacional e reconhecia dois subsectores da economia social: o de mercado ou empresarial, constituído pelas empresas com estrutura democrática e com distribuição de benefícios não vinculada ao capital aportado pelos sócios (constituído pelas organizações microeconómicas, cuja principal fonte de receitas tem origem no mercado) e o subsector de produtores não mercantis, formado por organizações microeconómicas da economia social, cujos recursos financeiros provêm principalmente de fora do mercado: doações, quotas de sócios, rendas de propriedade ou subvenções (a maioria das associações e fundações). De acordo com a definição estabelecida no relatório do *Comité Económico e Social Europeu* (CESE), estes dois subsectores da economia social partilham os princípios comuns acima evidenciados, isto é: são privadas, ou seja não integram parte do setor público, nem estão subordinadas ao seu controlo; estão organizadas formalmente, isto é, são titulares de personalidade jurídica própria; são livres na sua organização e gestão interna, dispondo, como tal, de autonomia de decisão e gozam de liberdade de adesão.

Acresce que em 2006, o conceito e âmbito de economia social registou um processo evolutivo, muito por influência da investigação realizada pela Comissão Europeia, onde Barea e Monzón (2006) elaboraram um manual de apoio aos Institutos de Estatística da União Europeia com a finalidade de estabelecer as diretrizes de base à elaboração das contas satélites das empresas da economia social. Em concreto, este instrumento de trabalho permite o balizamento conceptual destas entidades e estuda as funções e objetivos que as distancia dos setores lucrativos tradicionais.

Embora esta perspetiva de análise, muito focalizada nas organizações do tipo cooperativo e mutualista, aporte um contributo positivo para o entendimento do conjunto do terceiro setor, é certo que carrega uma certa ambiguidade no que toca à utilização da expressão *economia social*. Jacques Defourny,²⁵⁵ elemento distintivo da dinamização desta abordagem, admite que a mesma detém uma marca muito francesa, cuja tradução não é facilitada. José Luís Monzón corrobora esta posição destacando que a expressão economia social “[...] encerra um paradoxo

²⁵⁵ Autor referenciado por Barros e Santos (1997).

terminológico e traduz um conceito ambíguo e impreciso” (Autor citado por Barros e Santos, 1997: 44). Estes autores referem que este *paradoxo terminológico* advém da eventual redundância do adjetivo social para atividades que presumem relações sociais, como são as atividades económicas. A ambiguidade e imprecisão resulta da falta de consenso alargado sobre o conteúdo da expressão.

Defourny defende que no mundo anglo-saxónico, em concreto nos Estados Unidos da América, a expressão *economia social* é pouco utilizada e o seu sentido assume fraca consensualidade. De facto, neste país a expressão tem sido direcionada para um campo distinto, nomeadamente a economia informal, enquadrando atividades voluntárias não-monetárias de trocas entre vizinhos, amigos e familiares. Outros autores de campos teóricos distintos usam a expressão para definirem uma disciplina da ciência económica que pretende ser uma forma de *Economia de bem-estar Social* ou *Humana* (Lutz: 1990, citado por Barros e Santos: 1997).

Importa salientar que vários autores têm tido a preocupação de relacionar as formas de associativismo do século XIX (economia social) com os movimentos económicos e sociais mais recentes (nova economia social do século XX), vislumbrando também discernir entre as diferenças que os acompanham. Se em tempos mais recuados a constituição de organizações tinha na sua génese uma certa oposição ou adaptação às consequências do capitalismo desenfreado, procurando desempenhar um papel alternativo ao próprio sistema, em tempos mais recentes, a sua lógica foi-se centrando na crise económica do Estado industrial, nomeadamente a crise do fordismo e a crise do Estado Providência.²⁵⁶

2.7.2.2 A abordagem das Organizações Não Lucrativas (ONL) ou voluntárias

Na abordagem do terceiro setor de origem anglo-saxónica, a preocupação central gravita à volta de duas grandes questões: a razão da existência das ONL (problemática da origem), as suas funções económicas e a explicação do seu comportamento, em especial os aspetos que as distingue de outros setores da economia (Barros e Santos: 1997). Esta perspetiva de análise compreende fundamentalmente as organizações privadas que em razão das suas regras constitutivas estão sujeitas à restrição do lucro, devendo este ser canalizado para a concretização dos objetivos e, portanto, para apoiar todos aqueles que não exercem qualquer controlo sobre a organização. Isto significa que ninguém tem direitos legais sobre o excedente financeiro positivo da organização, ou seja, a diferença entre as suas receitas e despesas, o que uma empresa chamaria de lucros. Na verdade, os programas de pesquisa norte-americanos sobre o setor em análise têm privilegiado o conceito de organização privada sem fins lucrativos (ONL), conceito que abarca todas as organizações privadas que estão sujeitas ao designado *constrangimento da não-distribuição* (Barros e Santos: 1997). A procura e obtenção do lucro não é proibida, simplesmente os proveitos deverão reverter para a satisfação/sustento de outras atividades e, assim, para o cumprimento dos objetivos e missão da organização.

A explicação da existência das ONL tem vindo a ocupar a mente de muitos estudiosos, com resultados visíveis ao nível das diferentes contribuições teóricas, maioritariamente dominadas pela escola microeconómica americana, cuja linha de análise se baseia nos fracassos institucionais (Estado e mercado) para fundamentar o aparecimento das ONL. Almeida (2005:

²⁵⁶ Historicamente este tipo de associações encontrou nos problemas sociais e económicos provindos da ascensão do capitalismo industrial, verificada entre o século XVIII e XIX, a motivação para o seu aparecimento e desenvolvimento. Inequivocamente, a ausência de resposta das entidades governativas às dificuldades emergentes reclamava uma intervenção paralela, organizada e sustentada.

56) advoga que “[...] todas elas emergem no quadro do paradigma neoclássico, o que significa que o seu contexto é microeconómico, estando no palco da análise indivíduos dotados de comportamento racional e maximizador com preferências exogenamente determinadas”. Sem diminuir o mérito de quem tem desbravado caminho no sentido de melhor elucidar a realidade destas organizações através de diferentes abordagens, muitas dúvidas têm persistido pelas limitações que as mesmas revestem, situação que vários autores tentaram ultrapassar através da conceção de novas reformulações, ainda assim, na maioria dos casos, sem prescindir do principal paradigma de base, porventura um dos elementos condicionador da garantia do êxito dos resultados alcançados.

2.7.2.2.1 As principais teorias sobre as Organizações Não Lucrativas (ONL)

A função económica das ONL tem sido fortemente questionada, sobretudo no que diz respeito à razão da sua existência em economias de mercado, o papel económico que desenvolvem, a sua supremacia numas atividades em detrimento de outras ou, ainda, porque existem em certos países e não noutros. A resposta a estas interrogações pode ser analisada à luz de diferentes teorias, que de seguida se apresentam, classificadas de dominantes, ou variantes teóricas, estas últimas desenvolvidas no sentido de colmatar os limites e ambiguidades das primeiras (Almeida: 2005). Pese embora estas designações, Barros e Santos (1997: 39) acrescentam que as referidas teorias se podem agrupar em dois tipos principais de abordagem: a abordagem pelo fracasso de desempenho e a abordagem pelos custos de transação.

Enquanto a abordagem pelo fracasso de desempenho se baseia nas teorias construídas no âmbito da *análise económica das ONL* ou *Escola Microeconómica Americana*, que entende que o terceiro setor nasceu a partir das fragilidades de um conjunto de insucessos dos acordos institucionais, em especial do Estado e do mercado,²⁵⁷ a abordagem pelos custos de transação, com autoria da *Nova economia institucionalista*, em especial por Oliver Williamson (1985), tenta explicar as instituições com base nos custos dos acordos contratuais alternativos. Segundo o referido autor, o sucesso das formas de governação alternativa depende, por um lado, do comportamento dos indivíduos e, por outro, do contexto onde se desenvolve a atividade económica. Para Barros e Santos (1997: 42): “Os indivíduos são caracterizados pela racionalidade limitada e pelo oportunismo, que constituem as hipóteses de comportamento em que a teoria assenta para analisar a governação das transações”. No entanto, estas são influenciadas por características intrínsecas do próprio indivíduo que moldam o processo de tomada de decisões.

Relativamente a esta teoria, Almeida (2005: 61) acrescenta que o aparecimento de instituições de *não mercado* se deve fundamentalmente ao grau de incerteza que reveste algumas transações, ou seja problemas ao nível da informação.

Pode abonar-se a existência de correspondências entre a abordagem pelos custos de transação e a do fracasso de contrato. Enquanto nesta os problemas de informação resultam da qualidade e quantidade dos bens, na abordagem de Williamson a associação é feita com as transações. Em ambos os casos, a ausência de intervenção eficaz por parte do mercado e operadoras privadas deste é um nicho de oportunidades ou terreno fértil para as organizações sem fins lucrativos.

²⁵⁷ Quando o mercado tradicional falha estimula o desenvolvimento de organizações públicas enquanto fornecedoras de bens e serviços, transformando estas instituições em substitutos da provisão pública.

1.º A teoria dos bens públicos – Esta teoria económica geral sobre o papel da empresa não lucrativa, concebida nos EUA por Weisbrod (1988), aludido por Barros e Santos: (1997) sustenta que as ONL nascem para colmatar necessidades específicas da população, cujo provimento, quer quantitativo, quer qualitativo, não é satisfeito nem pelo setor público nem pelo mercado, ou seja existe uma insuficiência de oferta determinada por duas ordens de razão, sendo a primeira gerada por problemas de informação e a segunda pelas decisões políticas. Weisbrod (1988) acrescenta que a existência das organizações sem fins lucrativos se deve à produção de bens e serviços aquém da procura devido aos problemas das externalidades positivas e que, no sentido economicista do termo, este tipo de instituições corresponde a produtores privados de bens públicos.

2.º A teoria do fracasso do contrato ou confiança - apresentada por Hansmann (1987), citado por Barros e Santos (1997), sugere que as instituições não lucrativas nascem da ineficácia dos mecanismos contratuais padronizados, ao inviabilizar o controlo do fornecedor do serviço por parte do consumidor. Este autor acrescenta que as organizações não lucrativas ao não consagrarem a distribuição do lucro pelos seus membros reduzem o risco de fornecer serviços de menor qualidade, comparativamente ao setor privado lucrativo, cuja aspiração do lucro e crescimento conduz, muitas vezes, a uma diminuição das propriedades positivas dos serviços disponibilizados. Parte-se do princípio de que as ONL, contrariamente às empresas lucrativas, não retiram qualquer vantagem das assimetrias de informação para enganar o consumidor. O propósito de corrigir ou anular esta relação defeituosa entre cliente e fornecedor constitui um das razões do aparecimento destas organizações. Na perspetiva de Hansmann (1980), as organizações sem fins lucrativos seriam ou funcionariam como um sinal de confiança sobre a qualidade e a quantidade de bens fornecidos, face à dificuldade dos consumidores em aferir a qualidade dos produtos adquiridos. Em consequência, as ONL ganham uma posição vantajosa por relação às operadoras privadas de mercado.

Hansmann (1987) alude ao fracasso ou falha de contrato porque, de acordo com a sua teoria, o desenvolvimento das ONL decorre da incapacidade dos mecanismos contratuais correntes em dotar os consumidores dos meios necessários para controlar os produtores.

3.º Teoria dos stakeholders - Da autoria de Ben-Ner e Van Hoomissen (1991), citado por Barros e Santos (1997). Contrariamente às duas teorias anteriores que partem do lado da procura, estes autores advertem para a importância da oferta, pois as assimetrias de informação e o constrangimento da restrição dos lucros não podem, por si só, fundamentar o aparecimento das ONL. Salientam que um contexto de informação imperfeita reclama um controlo efetivo das organizações por parte dos designados stakeholders, sejam eles doadores, financiadores ou administradores, no sentido de garantir a máxima qualidade dos serviços. Deste modo será possível suprimir o problema da assimetria de informação entre os dois outorgantes de uma determinada transação. No entanto, a preferência pela forma jurídica de organização não lucrativa só é concretizada quando os proveitos extraídos do controlo exercido na organização excederem os custos suportados. Acresce que o nível de custos e benefícios são influenciados por uma multiplicidade de fatores, entre os quais se destacam as próprias características dos stakeholders e as qualidades dos produtos.

Na verdade, Ben-Ner e Van Hoomissen (1991), partindo do reconhecimento da importância da procura, sugerem que as condições da oferta organizacional desempenham uma função determinante na constituição e existência das ONL. Ora se o mercado falha porque não disponibiliza aos interessados os bens e serviços de que estes necessitam, nem em quantidade

nem em qualidade, grupos de cidadãos podem unir-se para criar uma associação que garanta a provisão dessas insuficiências. Com efeito, o aparecimento da organização não é determinado, em exclusivo, pela existência de procura. Ela surgirá se o grupo de interessados (consumidores, patrocinadores, doadores) convergirem quanto aos fins da organização e se estiverem aptos a exercer o devido controlo sobre a mesma. Assim, a intenção da organização aliada à oferta constituem os dois pilares essenciais à criação das ONL.

Estes autores entendem que as teorias existentes, sem menosprezo dos seus valiosos contributos, deixam à margem a explicação da *motivação completa* para a constituição das organizações alternativas e *ignoram os passos entre a procura não satisfeita e a provisão não lucrativa* (Ben-Ner e Van Hoomissen: 1991, referenciados por Barros e Santos (1997: 41).

4.º A teoria da heterogeneidade – Esta teoria de Estelle James (1987), citada por Barros e Santos (1997), baseada em trabalhos empíricos, facultava também uma explicação das ONL pela via da oferta, advogando que estas nascem porque há um conjunto de empreendedores de diferentes origens que sobrepõem o lucro não financeiro (imaterial) ao financeiro (material), isto é, aspiram a fé ou determinados valores ideológicos em detrimento do lucro. Assim sendo, a relevância do terceiro setor depende da diversidade cultural, religiosa, étnica e linguística da população.

Importa referir, pelo interesse e preponderância assumida no seio do mundo académico, os trabalhos conduzidos por Salamon e Anheier (1998) e Salamon, Anheier e Sokolowski (2000) e Salamon e Sokolowski (2011) baseados numa ampla recolha empírica no âmbito do projeto da universidade Johns Hopkins (*The Johns Hopkins Comparative Setor Project*) que incluem na sua análise componentes do contexto histórico, político e filosófico. O referido projeto permitiu-lhes extrair informação que questiona a abordagem baseada nas teorias dos fracassos ou falhas do mercado e do Estado, na medida em que partem do pressuposto de que a relação instituída entre o Estado e terceiro setor se pauta pela competitividade, aquilo que os autores designaram de *paradigma do conflito*.

Abonando a existência de outra forma de entender aquela relação, desenvolvem a chamada teoria da interdependência, admitindo-se que, em determinadas situações, as relações que aquelas duas forças estabelecem são de cooperação e não antagónicas. Neste contexto, prevê-se a existência de uma correlação favorável entre a despesa pública e a dimensão do terceiro setor. Contudo, dado o envolvimento do Governo no apoio financeiro ao setor não lucrativo é de admitir, também, outra interdependência: o peso das transferências públicas no conjunto dos rendimentos do terceiro setor tende a ser mais elevado quanto maior for o nível de despesa pública. Para os autores, esta suposição elucida cerca de 50% da variação na dimensão do terceiro setor de país para país.

Tendo consciência de algumas limitações da teoria da interdependência, Salamon e Anheier (1998), citados por Almeida (2005), desenvolveram a teoria das origens sociais que rejeita as explicações de argumentação neoclássica, ancoradas num único fator, chamando a atenção para o interesse dos condicionalismos históricos e para a complexidade das relações que se estabelecem entre classes sociais e instituições sociais. Argumentam que as escolhas sobre a atribuição da produção de determinados serviços ao Estado, ao mercado ou terceiro setor não são da estreita responsabilidade de consumidores individuais num mercado livre, pois existem constrangimentos relacionados com os padrões de desenvolvimento histórico e pelas opções disponíveis num determinado tempo e lugar (Almeida: 2005).

Embora exista uma diversidade de abordagens das ONL, assistes-lhes uma certa complementaridade. Todavia, a emergência do terceiro setor é explicada de uma forma que Almeida (2005) apelidou de residual, como um subproduto que resulta das falhas do mercado ou Estado, deixando a sua natureza pouco esclarecida. O contexto americano em que as teorias em análise foram desenvolvidas constitui, eventualmente, o maior obstáculo à sua aplicabilidade ao contexto europeu, face às diferenças e particularidades que dividem os dois continentes no domínio do terceiro setor. Acresce que outras lacunas têm sido apontadas às teorias económicas do setor em apreço, nomeadamente a ausência de fatores macroeconómicos que legitimem o papel e o lugar destas organizações nas economias modernas, a dinâmica da sua evolução, o seu contributo na criação de emprego e, ainda, a sua interação com o Estado e demais setores económicos.

Em termos conclusivos poder-se-á abonar que enquanto as teorias sobre as Organizações Não Lucrativas (ONL) dão a primazia à análise microeconómica da afetação de recursos, ou seja o aparecimento das organizações resulta dos fracassos dos acordos institucionais, a análise sobre o setor da economia social, apesar de considerar igualmente a afetação dos recursos, atenta mais às especificidades da micro-organização das instituições. No entanto, ambas as perspetivas visam elucidar o processo de desenvolvimento das organizações que compõem o terceiro setor.

Sem dúvida, as duas abordagens, francófona e anglo-saxónica, completam-se, possibilitando uma visão mais geral deste setor, das suas características, dos seus problemas e das suas perspetivas. Enquanto nos países francófonos se fala de economia solidária,²⁵⁸ nos países anglo-saxónicos fala-se de terceiro setor, termos normalmente usados para designar uma situação híbrida entre mercantil e não mercantil, monetário e não monetário. Portugal integra o grupo de países europeus onde o conceito economia social acolhe maior consenso, a par da França, Itália, Espanha, Bélgica, Irlanda e Suécia (Ramos: 2011). No entanto, estas duas formas de abordar o terceiro setor foram guiadas por preocupações díspares.

Enquanto a abordagem francófona começa por reconhecer a existência de um terceiro grande domínio de atividades económicas, marginal ao setor público e privado lucrativo e, em grande medida, herdeiro dos movimentos associativos do século XIX, nos estudos de origem norte-americana, os autores preocupam-se especialmente com duas questões: por um lado, com as razões da existência das ONL e as suas funções económicas, por outro, com a explicação do seu comportamento, em particular, a diferença de eficácia em relação aos outros setores da economia.

2.7.3 As razões do desenvolvimento do terceiro setor nas últimas décadas

Embora seja importante perceber a razão de ser dessas organizações, não é menos relevante conhecer as causas de um crescimento tão acentuado do setor nas últimas décadas. Deste modo, o cruzamento de explicações de natureza micro (organização, comportamento, afetação de recursos) com as explicações macro (mudanças sócio organizacionais e tecnológicas, crises, erosão dos mecanismos de regulação, etc.) poderá ser interessante. Neste âmbito, Barros e Santos (1997) falam de *causas próximas* e *causas últimas*. Parafraseando os autores: “São “causas próximas” todas aquelas que, em qualquer momento do desenvolvimento económico e

²⁵⁸ Couto *et al.* (2012: 49) esclarecem: “O principal elemento distintivo da economia solidária reside no princípio da solidariedade e reciprocidade, consubstanciado em novas soluções institucionais e metodologias de intervenção”.

social, determinam a criação de organizações próximas do setor [...] são “causas últimas” aquelas que explicam a dinamização do terceiro setor em determinado momento do desenvolvimento económico e social” (Barros e Santos, 1997: 52).

Ora, se a primeira causalidade implica o nível microeconómico da organização e a afetação de recursos, a segunda envolve ideologias, influências dos grupos de interesse, crises, mudanças socioeconómicas, transformações tecnológicas, envolvente económica internacional, entre outros fatores igualmente relevantes, cujo somatório determina o ritmo de crescimento destas organizações.

Embora a origem do associativismo remonte ao século XIX, o século seguinte foi marcado por um certo desinteresse por esses movimentos associativos, cujos motivos tendem a ser relacionados com o desenvolvimento do capitalismo e a criação do Estado-Providência, este último entendido como o garante do bem-estar das populações.²⁵⁹ Como refere Salamon (1998: 6): “O surgimento do *Welfare State* também colaborou para que o setor sem fins lucrativos permanecesse à margem tanto do debate público quanto da investigação académica, mesmo enquanto o setor continuava a crescer”.

Porém, este quadro alterou-se expressivamente a partir dos anos 70, situação que tem sido associada à crise do fordismo²⁶⁰ e do Estado-Providência, consideradas *causas últimas* da dinamização dos movimentos associativos nas sociedades mais desenvolvidas. Com efeito, enquanto a crise do Fordismo lançou os seus efeitos sobre o sistema produtivo e força de trabalho (descentralização produtiva, flexibilização da força de trabalho), a crise do Estado-Providência, reflexo das dificuldades do Estado e da decadência da regulação macroeconómica keynesiana, com todas as suas consequências (diminuição do crescimento, desemprego, etc.), gerou incertezas e desconfiança relativamente à capacidade do sistema para continuar a alimentar o bem-estar das populações.

Efetivamente, nos anos 70, em vários países da Europa, os Estados de bem-estar começaram a acusar sinais de decadência dadas as limitações dos sistemas económicos e consequente incapacidade de satisfação dos objetivos que estiveram na base do seu nascimento.

A ideia de que a pobreza e exclusão social eram fenómenos inerentes ao desenvolvimento económico ou atraso político de algumas regiões do mundo foi abandonada, passando a ser encarados como circunstâncias sociais e económicas ameaçadoras do equilíbrio do tecido social e político dos diferentes países. O próprio desemprego saltou do patamar da normalidade para ser entendido como uma imperfeição do mercado capitalista, cujas consequências em termos de quebra de rendimentos assumiram grande expressividade no seio das populações. Consequentemente assistiu-se a um aumento da procura dos serviços de proteção social, ao qual, nem sistema público, nem empresa tradicional, conseguiram responder e prover. Sem dúvida, pode afirmar-se que os anos 70 foram manchados por intensas alterações, alcançando

²⁵⁹ Na Europa, a economia social desempenhou um papel de relativo peso durante o primeiro terço do século XX. No entanto, durante o período 1945-1975, o modelo de crescimento na Europa Ocidental caracterizou-se fundamentalmente pelo setor capitalista privado tradicional e setor público, enquanto base do Estado de Bem-estar que combatia as falhas do mercado através de políticas que se revelaram eficazes, designadamente a redistribuição de rendimentos e alocação de recursos. Este período histórico da economia mundial assentava em três pilares fundamentais: patrões, sindicatos e Governo, reflexo do modelo dominante na época (keynesiano) (Campos e Ávila, 2012: 18).

²⁶⁰ Segundo Cox (1999: 473), citado por Coutinho (2003: 53), “O efeito da globalização económica e da passagem do fordismo para o pós-fordismo trouxe clivagens entre os beneficiários da globalização (pessoas integradas no mundo da economia) e os que estão em situação de desvantagem (excluídos do mundo da economia)”.

especial preponderância o esgotamento de integração social pelo trabalho, abalando a concepção segundo a qual a sociedade resulta, em última instância, da atividade produtiva dos cidadãos.

Coutinho (2003) defende que o mundo do trabalho passou a ser estruturado pela globalização da produção. Alude que no topo está um grupo de força de trabalho altamente qualificado, inserido no processo de gestão e que toma as decisões sobre o que é produzido, onde e por quem. Num nível inferior, existe um grupo de trabalhadores que apoia o primeiro, cujas qualificações reduzidas os vulnerabiliza e torna prescindíveis, ou seja os trabalhadores precários. Ainda se observa um terceiro grupo de indivíduos, completamente situados à margem do processo produtivo, portanto os desempregados.

Desta feita, o abrandamento do crescimento pós-fordista deu origem a uma crise do Estado-Providência em significativo número de países europeus, cuja tónica incidiu no seu financiamento. Logo, os problemas sociais graves (desemprego, pobreza, exclusão social) tornaram-se persistentes e os sistemas de Segurança Social passaram a defrontar riscos de desequilíbrio, reclamando reformas estruturais. Nesta circunstância de incapacidade dos Estados para satisfazer a provisão do bem-estar dos cidadãos, num mundo cada vez mais global, as economias nacionais perderam vitalidade, ganharam vulnerabilidades, com impacto ao nível do seu poder para influenciar os acontecimentos.

Com dimensão mundial, nos anos 90, este quadro agravou-se com a tendência progressiva para a globalização económica, nomeadamente o encaixe de cada economia no sistema mundial em termos de comércio, investimento, créditos e fluxos financeiros, evolução tecnológica e envelhecimento da população. É a partir daqui que os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), do Banco Mundial, visam o equilíbrio macroeconómico e o crescimento sustentado. Impõe-se aos Estados nacionais um papel mais interventivo, capaz de viabilizar processos de liberalização económica e privatização do setor empresarial do Estado. Paralelamente, os orçamentos nacionais começam a ser pressionados no sentido da redução das despesas sociais produzidas durante o fordismo. A própria estratégia de redução do peso do Estado na economia conduziu os Governos a procurar transferir responsabilidades suas para o setor privado, criando espaço para o desenvolvimento do setor em apreço.

Como explicita Hespanha *et al.*: (2000), em toda a Europa a sociedade civil tem vindo a granjear grande protagonismo na reorganização dos sistemas de proteção social, tendo por base a consignação e partilha do Bem-estar entre Estado e outros atores do domínio privado. Digamos que certas funções, historicamente exercidas pelo Estado, estão a ser transferidas para o âmbito privado, sendo politicamente preferidas as iniciativas de raiz não lucrativa ou solidária mais informais ou institucionalizadas e as formas mercantilizadas de provisão social. Neste campo, Portugal não constitui exceção pela expressividade crescente assumida pela provisão social privada, materializada pelo designado terceiro setor. De facto existe uma multiplicidade de formas organizativas, com amplas áreas de intervenção e competências, às quais correspondem diferentes práticas e respostas sociais direcionadas para solucionar os problemas dos públicos a que se destinam.

Barros e Santos (1997) falam ainda da *crise do socialismo real* enquanto fator impulsionador do crescimento do terceiro setor em países como a América Latina, Ásia e África. Referem, a propósito, que os impasses do desenvolvimento na maior parte dos países daqueles continentes conduziram ao aumento exponencial da proporção de populações em situação de pobreza. Aludem a uma agricultura estagnada enquanto fator potenciador da

migração das populações em direção à cidade, onde a ausência de crescimento económico e de emprego os deportou para as margens e para bairros sociais degradados. Este quadro económico e social abriu espaço à economia informal e, também, à emergência de movimentos associativos, quer internos, quer internacionais, como é o caso de organizações não-governamentais internacionais.

Num contexto de expansão da globalização das economias e de ausência de resposta do Estado-Providência aos problemas crescentes das sociedades, o interesse pelo desenvolvimento de movimentos sociais e formas de economia social ganham maior apetência para tentar acautelar o bem-estar dos indivíduos, assistindo-se consequentemente à implementação de iniciativas que visam valorizar os recursos humanos (iniciativas sociais de emprego, empresas de inserção, incentivos à criação do próprio emprego, etc.), emergência de Organizações Não-Governamentais de Solidariedade Social que procuram satisfazer as necessidades não transacionáveis (mercantilizáveis), desenvolvimento de iniciativas de voluntariado na prestação de serviços aos mais carenciados, criação de serviços de proximidade, entre outros.

2.8 PORTUGAL - DAS ORIGENS AO FUTURO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Diz Coutinho (2003: 65): “As iniciativas começam normalmente (e a história foca-o constantemente) onde os grupos sociais são marginalizados e os esforços de integração sociopolítica do setor público falham. Nesta ótica de ação, a desintegração do tecido social torna-se ponto de partida para repensar a intervenção social”.

Na perspetiva de Franco (2015) (Coord.) compreender as ONG portuguesas e as suas peculiaridades (enquadramento jurídico, constituição e desenvolvimento ao longo da história) face a outros países europeus não dispensa um olhar, ainda que breve, sobre a realidade europeia e internacional deste tipo de movimentos sociais.

Com efeito, nos Estados Unidos da América (EUA), o terceiro setor está fortemente vinculado à oposição desenvolvida contra o absolutismo europeu do século XVIII e relações de poder entre Estado e Igreja, afigurando-se como um importante suporte ao modelo liberal de sociedade civil, cujo reduzido investimento no domínio social e cultural se deve a um amplo setor não lucrativo, sustentado financeiramente não apenas pelo Estado, mas também por privados.

Na Europa Ocidental, no período que antecede a II Guerra Mundial, as organizações da economia social, estruturadas sob a forma de cooperativas, associações, fundações e mutualidades já detinham uma intervenção de relevo no campo da proteção social. A mesma autora considera a existência de pelo menos quatro áreas geográficas específicas distintas:

- Países bismarckianos ou corporativistas (Alemanha, França, Bélgica e Irlanda) – Neste grupo de países, ainda que sob a orientação e com apoio financeiro do Estado, as organizações da economia social têm desenvolvido um trabalho meritório nos setores da ação social e saúde.
- Países nórdicos (Suécia, Finlândia e Noruega). Dada a ação central e interventiva da esfera estatal no domínio da educação, proteção social e saúde, as organizações da economia social foram relegadas para uma posição secundária, tendo, por isso, direcionado a sua ação para as atividades representativas e de defesa de causas.

- Reino Unido – Nesta área geográfica prevalece a intervenção forte das organizações sem fins lucrativos, apoiadas por fundos privados, acrescida de grande envolvimento da sociedade civil em regime de voluntariado, cujo efeito se traduz no baixo nível de despesa pública com serviços sociais.

- Sul da Europa, em particular Portugal, Espanha e Itália – Estes países foram marcados, ao longo da década de setenta, pelo fim de regimes ditatoriais, tendo-lhes sucedido um longo período pautado por níveis elevados de desemprego, face ao qual muitos destes Estados se revelaram incapazes de garantir a satisfação das necessidades sociais emergentes. É neste contexto que o setor da economia social adquire nova vitalidade, assumindo a prestação de serviços outrora entregues ao domínio estatal. Refira-se, a propósito, que é na área social que o setor não lucrativo atinge maior expoente de ação nestes países do Sul da Europa, ajudando o Estado a suprir as necessidades dos grupos alvo (Franco, 2015: 26, 27) (Coord.). Há alguns anos a esta parte, em Portugal, as organizações sem fins lucrativos dependem amplamente do financiamento público.

Franco (2015: 15) (Coord.) adita: “Compreender as ONG portuguesas de hoje implica conhecer a sua história, as múltiplas formas que a solidariedade foi assumindo, de forma individual e coletiva, o que esteve na base dos impulsos que conheceram, do controlo a que estiveram submetidas e das restrições que lhes foram impostas”. De facto, a associação de cidadãos com a finalidade da autoajuda ou solidariedade tem raízes muito profundas na história nacional, remontando, talvez, ao período prévio ao cristianismo. Datam dessa época as instituições precursoras das corporações de mesteres e das confrarias medievais que se instituíram pelo mundo cristão, especialmente a partir dos séculos XII e XIII. Porém, o decurso da história, patente nas distintas épocas vividas (época medieval, moderna, liberal, Estado Novo e pós 25 de Abril), viria a demonstrar a existência de vários tipos de associações vocacionadas para a assistência e solidariedade (Ibidem: 2015).

A tabela que de seguida se apresenta, referente a Portugal, pretende ser um contributo para a compreensão do referido percurso histórico, em algumas áreas consideradas centrais, ainda que de uma forma condensada, para melhor apreensão.

Tabela 19 - Síntese da evolução histórica das origens do terceiro setor em Portugal

	Época Medieval	Época Moderna	Época Liberal	Estado Novo	Pós 25 Abril 1974
Formas de Organização Social	Asilos; Albergarias; Corporações de Mesteres; Confrarias; Hospitais (tratamento de doentes); Hospitais específicos (Gafarias)	Misericórdias; Confrarias ou Irmandades; Rodas de Expostos; Colégios de Órfãos; Ordens Terceiras; Igreja	Associações; Mutualismo (Montepios, nome atribuído às associações de socorros mútuos); Cooperativas; Clubes; Coletividades de Classe; Sociedades; Caixas de Crédito; Associações (cariz cultural e recreativo); Associações Industriais; Misericórdias	Corporações; Sindicatos; Grémios Nacionais; Casas dos Pescadores; Casas do Povo; Comissões Reguladoras; Ordens das Profissões Liberais; Centros Sociais e Paroquiais; Cáritas Diocesana Portuguesa	Agregações (sindical, patronal, solidária, cultural, humanitária, desportiva); Associações; Cooperativas; Misericórdias
Objetivos da Assistência/Organizações Sociais	Assegurar a salvação da alma; Proteção dos cidadãos; Desenvolver a união contra adversidades	Proteger indivíduos ou grupos considerados merecedores de proteção	Realizar objetivos comuns; Garantir Proteção contra vários riscos; Pressionar entidades governativas no sentido do desenvolvimento local	Defender o interesse dos cidadãos; Prestar assistência aos necessitados (orientação moralizadora dos assistidos e sanitização dos problemas)	Lutar pelos direitos profissionais, culturais, associativos e ambiente; Desenvolver ações de solidariedade; Defender o consumidor, os direitos da mulher, o ensino e educação especial, o apoio à terceira idade e infância
Bases Mobilizadoras da Criação das Organizações Sociais	Forte influência da Igreja (Inspiração nas 14 obras da misericórdia); O Cristianismo estimulou caridade e compaixão pelos pobres	Inspiração cristã	União da classe operária (Resposta às difíceis condições de vida e de trabalho)	Igreja e iniciativas particulares (a participação cívica dos cidadãos ganha um forte dinamismo em diferentes áreas, que se traduziu no seu maior envolvimento em agremiações de natureza sindical, patronal, solidária, humanitária, cultural, desportiva e recreativa)	Participação cívica dos cidadãos (impulso e dinamismo apoiado na liberdade)
Subordinação/ Controlo a que estiveram submetidas as Organizações Sociais	Subordinação e superintendência régia e eclesiástica	Subordinação ao Estado absolutista (concentração do poder nas mãos de uma só pessoa, por norma o Monarca)	Submissão aos serviços de fiscalização e inspeção dos órgãos administrativos (decorrentes da nova ordem política); a forte presença fiscalizadora contrasta com a ausência de comparticipação financeira estatal	Sistema corporativo fortemente hierarquizado e controlado pelo Estado (na prática, o Corporativismo serviu para o Estado controlar o poder reivindicativo dos trabalhadores e evitar os conflitos e lutas sociais; a legislação corporativa proibiu as greves, subordinou o patronato aos interesses do Estado); ao Estado cabe a orientação, a promoção e a inspeção das atividades das instituições	Fiscalização do Estado. A Constituição de 1976, reconhecendo a natureza privada das IPSS, afirma: "[...] a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado" (n.º 3 do art.º 63º da CRP). Esta fiscalização era uma peculiaridade das organizações particulares, admitida à luz dos seus fins de produção de bens públicos
Intervenção /Apoio do Estado	Ausência de preocupações sociais por parte do Estado (enquanto organização territorial); o aparelho administrativo central revela-se incapaz de cuidar dos mais desfavorecidos	O Estado deve reduzir a sua intervenção direta no domínio económico, diminuir as suas obrigações e permitir que o setor privado participe na economia; as funções sociais do Estado não são reconhecidas; O Estado incentiva, colabora, concede privilégios e regalias, mas não toma a iniciativa e muito menos assume a responsabilidade dos encargos financeiros	Controlar e se possível erradicar a pobreza através da aplicação de um plano que prevê o auxílio aos verdadeiros pobres e a repressão daqueles que escolhem a mendicância como modo de vida; ao Estado cumpre fomentar a caridade individual e fiscalizar as instituições que surjam da sua iniciativa	Supletividade do Estado relativamente às iniciativas particulares (vigora o princípio político-ideológico de corporativismo de "associação", segundo o qual o Estado deve permanecer alheio ao desenvolvimento da providência e apenas suprir as insuficiências da iniciativa privada); o Estado declara-se providencialista, apoiado em regimes contributivos proporcionados por corporações (paralelamente ao sistema de assistência, o Estado Novo criou um aparelho de providência social de concepção corporativa); Estado assume uma atitude de desconfiança e hostilidade em relação às organizações da sociedade civil, em particular as mutualidades e as cooperativas, tidas como organizações de orientação coletivista; a principal forma de intervenção do Estado é a coordenação e tutela de iniciativas assistenciais	A Segurança Social universal baseada nos direitos dos cidadãos nasce neste período, abrindo-se o caminho à edificação do Sistema Público de Segurança Social como um direito de todos os portugueses; a Constituição de 1976 reconhece o direito de todos à segurança social. Ao Estado compete organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social. A assistência social atinge o ponto mais alto de consagração como eventual política garantidora de direitos

	Época Medieval	Época Moderna	Época Liberal	Estado Novo	Pós 25 Abril 1974
Formas de Encarar a Pobreza	A pobreza tinha um caráter de funcionalidade (viabilizava a caridade) (Os pobres eram necessários nas solidariedades que se estabeleciam entre vivos e mortos para se garantir a redenção da alma); A desigualdade e a pobreza eram consideradas expressões da vontade de Deus; A pobreza era um estado complementar ao da riqueza, sendo definida como uma condição de nascença, praticamente incontornável; O pobre, em troca de ajuda, ajuda o rico a redimir-se dos pecados; A pobreza cresceu sem preocupações de mudança ou suprimento; A pobreza começou a ser vista como indignidade, como algo que envergonhava a sociedade e, como tal, tudo se fazia para a ocultar	A pobreza é responsabilidade de cada um, seja por incapacidade ou por preguiça; a sociedade moderna era dividida em classe dominante e classe trabalhadora, a desigualdade entre os indivíduos era admitida; nascia-se rico ou pobre	Oficialmente, a pobreza não tem causas económicas, mas morais; a miséria era considerada um vício, não um indicio de necessidade; a erradicação da pobreza não passou de uma utopia; o tratamento da pobreza fazia-se debaixo de um controlo estatal, ainda que meramente no campo teórico, atribuindo pouca importância à iniciativa privada; O combate à pobreza e os mecanismos assistenciais eram controlados, pelo menos num plano teórico, pelo Estado liberal, que se mostrou, aliás, pouco empenhado na estimulação da iniciativa privada	A pobreza e a miséria tinham por base dois postulados: a preguiça e a imprevidência; a pobreza podia ser atenuada pela caridade da igreja e iniciativa particular que, contudo, não eram suficientes para a eliminar; a assistência social, se fosse excessiva, acabaria por humilhar as pessoas assistidas e por estimular o "parasitismo"; os destinatários da assistência são considerados inválidos para o trabalho	A pobreza ganha novo rosto e visibilidade social, assumindo grande centralidade no discurso político; nova conceção de cidadania social
Ação Desenvolvida (Práticas Assistenciais)	Apoio espiritual (limpeza da alma); Apoio material (atribuição de esmolas pecuniárias ou em espécie)	Prática da caridade e assistência; gestão de bens hospitalares; assistência a crianças abandonadas; reforço da doutrina do purgatório; visitas aos presos; enterro de mortos; concessão de apoios às viúvas; promoção de festividades no âmbito do calendário litúrgico (oportunidade para a exibição de poder e prestígio social)	Práticas assistenciais e caritativas	Profilaxia da miséria; as instituições corporativas conjugavam funções económicas e profissionais; a assistência passa a ser corporativa: em vez de se dirigir ao indivíduo, deve dirigir-se à família e cooperar com ela	Atribuição de apoios sociais diversos direccionados à especificidade dos problemas dos indivíduos (pensões, abonos de família, subsídio de desemprego e outras medidas destinadas a corrigir as desigualdades); implementação do Serviço Nacional de Saúde; educação gratuita para todos; acesso a habitação condigna; fixação de um salário mínimo social

Fonte: Elaboração própria, baseada em Hespanha *et al.* (2000); Pereira (1999); Lopes (2010); Rodrigues (1999); Quintão (2011); Franco (2015) (Coord.); Freire, André (2014) (Org.); Pimentel (1999); Penteadó (1995).

Como bem se depreende da tabela, ao longo dos vários períodos da história assiste-se à emergência de várias iniciativas particulares, inicialmente de forte orientação canónica,²⁶¹ que estiveram na origem da construção de sistemas privados e públicos de proteção social. Para o efeito muito contribuiu a lenta e incompleta expressão de um Estado de Bem-estar, quantas vezes compensado por relações e práticas de solidariedade, das mais informais às mais organizadas, ainda que revestidas de maior ou menor dimensão e complexidade.

Indubitavelmente, a proteção social em Portugal foi-se construindo de forma muito diferenciada, ou mesmo discriminatória, suportada em critérios socioeconómicos ou ético-religiosos, dependendo da população à qual se dirigia, os preferidos ou preteridos do sistema.²⁶² O decurso dos anos foi exibindo diferentes formas de ação assistencial, desenvolvidas a partir de conceções de raiz medieval, a caridade e a ajuda mútua, cujos objetivos se procuravam adaptar ao momento histórico e político em presença e às suas consequências sociais e económicas, quase sempre debaixo de um determinado controlo, seja das entidades eclesásticas, seja do Estado. Por regra, as ações desenvolvidas são coincidentes com a forma de encarar a pobreza e a miséria. Esta condição de vida, ora entendida como necessária à salvação dos ricos, através de orações às entidades divinas (proferidas pelos pobres), enquanto forma de retribuição da caridade recebida, ora encarada como um vício, como uma condição de nascença incontornável ou, tão simplesmente, sinal de preguiça e de imprevidência, foi-se perpetuando no tempo, unicamente minimizada ou atenuada por ações pontuais e individuais, de índole paliativa. Porém, como a pobreza se encontrava revestida de uma certa invisibilidade, a ausência de projetos estatais para o seu combate não foi muito sentida, dado que os pobres acabavam por justificar os laços de solidariedade que se estabeleciam entre os cidadãos.

O Estado foi-se demitindo das suas responsabilidades sociais, reduzindo a sua intervenção direta no campo económico, estimulando a participação do setor privado, a quem concede alguns privilégios e regalias. O papel do Estado foi oscilando entre o fomento da caridade individual, repressão da mendicidade e vagabundagem (termos muito usados nesse período histórico), admitindo-se no período do Estado Novo uma certa supletividade por relação às iniciativas particulares. Não obstante, esta época fica marcada pela atitude desconfiada e hostil do Estado relativamente às organizações da sociedade civil, com especial incidência nas mutualidades e cooperativas, entendidas como organizações de orientação coletivista, defensoras do interesse dos grandes públicos e, como tal, congregadoras de grande força reivindicativa.

²⁶¹ Em Portugal, a época medieval ficou marcada pelas organizações solidárias estreitamente ligadas à igreja ou fortemente inspiradas nas Obras de Misericórdia e nos valores cristãos, subordinadas à direção régia e eclesiástica, cujos objetivos visavam a proteção dos mais carenciados e vulneráveis. O apoio espiritual, a atribuição de esmolas, a distribuição de comida e vestuário, o acolhimento de doentes e peregrinos eram ações desenvolvidas pelos mosteiros medievais, enquanto resposta assistencialista. O apoio ao próximo ou aos desvalidos significava aproximação a Deus. Num tecido social vincadamente desigual e hierarquizado, onde a vontade divina explicava o bem e o mal, os mais carenciados eram os que viviam à imagem de Cristo e, como tal, mais facilmente poderiam alcançar o céu. De salientar que o designado programa cristão do Portugal medieval, sustentado nas catorze Obras de Misericórdia, sete espirituais e sete corporais, foi a rampa de lançamento para muitas outras iniciativas de cariz assistencialista, quer individuais quer coletivas, conduzidas pelas ordens religiosas. Estas Obras de Misericórdia pautam ainda, na atualidade, a ação das Santas Casas da Misericórdia, entidades de grande destaque a nível nacional.

²⁶² Esta posição é partilhada por Joaquim (2015: 8) nos seguintes termos: “[...] até 1974 a intervenção social em Portugal restringia-se ao mero assistencialismo corporativista de base caritativa, em que predominavam os critérios ético-religiosos ou sociopolíticos na organização e concessão dos recursos disponíveis por parte das organizações privadas que tradicionalmente os geriam. O Estado, por sua vez, demitia-se de qualquer compromisso sustentado em termos de proteção social da população, ancorado num princípio de subsidiariedade, fortalecendo, por outro lado, as iniciativas particulares como as Misericórdias e as Mutualidades”.

Consequentemente, o poder central procurou, por diversas vias, retirar protagonismo a estes atores, onde se inclui o controlo da sua atividade. Neste sentido, demitiu órgãos diretivos, perseguiu ativistas, aboliu algumas associações e integrou outras nas instituições corporativas entretanto criadas, como as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores. O impulso que a criação de associações ganhou após a implantação da República, em 1910, com autoria da sociedade civil, foi posteriormente abalroado com a instauração do regime ditatorial (1933-1974), no âmbito de implantação de um sistema corporativo e assistencialista.²⁶³ Assistiu-se então, neste período, a um refrear da participação cívica na vida política do país, facto que determinou a necessidade de encobrir esta realidade de parca democracia, o que veio a acontecer mediante a instrumentalização das associações recreativas e culturais nesse sentido.

Sem prejuízo das iniciativas de associativismo desenvolvidas até ao ano de 1974, elas não corporizaram um quadro associativista forte, pese embora a passagem por um tempo de degradação da condição de vida e de trabalho da classe operária, resultante da industrialização e urbanização, desprotegida e vulnerável face a diversos riscos, numa sociedade onde as redes de solidariedade informal se esbateram, acabando por expor as fragilidades das formas tradicionais de apoio social.

Somente a partir do 25 de abril de 1974 se assistiu a um maior participação cívica dos cidadãos, ancorada na liberdade alcançada, geradora de emancipação e autonomia individual, que culminou, entre outros benefícios, em associações de natureza sindical, solidária, humanitária, uniões patronais, bem como em estruturas de cariz cultural e recreativo, com um leque diversificado de objetivos, orientados para a luta pelos direitos profissionais, defesa do ambiente, promoção de atividades culturais e ações de solidariedade, em paralelo com outras formas associativas. É também neste período da história portuguesa que emerge o conceito de Estado social tal como hoje é entendido, contexto que atribuiu novo protagonismo à pobreza que passou a integrar as preocupações constantes da agenda nacional.

Não restam dúvidas de que a Constituição da República Portuguesa de 1976²⁶⁴ foi determinante no que respeita ao reforço do papel intervencionista do Estado, numa ótica de solidariedade social, mediante a consagração das “instituições privadas de solidariedade social”, em detrimento da função supletiva do Estado no campo da assistência social.

Esta efervescência inerente à liberdade de ação e de expressão, conjugada com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (1986)²⁶⁵ despoletou o aumento do número de organizações da sociedade civil, particularmente cooperativas e associações. Estas últimas dirigiram a sua intervenção para diferentes áreas, nomeadamente a defesa dos direitos e liberdades fundamentais (associações políticas, sindicais e patronais) e resposta a necessidades básicas (associações de moradores, de educação popular, cooperativas e outras

²⁶³ Como adiantam Hespanha *et al.* (2000: 121): “O Estado Novo, tomando como questão central a integração e controle de todas as iniciativas da sociedade civil, restringiu a acção da previdência a um mero assistencialismo corporativista e impôs uma versão desvalorizada da assistência, um assistencialismo caritativo organizado e concedido na base de critérios ético-religiosos (tomando como exemplo a organização assistencial das misericórdias) ”.

²⁶⁴ De acordo com o n.º 3 do artigo 63.º (Segurança Social): “[...] a organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas a fiscalização do Estado”.

²⁶⁵ Quintão (2011: 12) argumenta: “Finalmente, a partir de 1986/1987, uma certa estabilidade estimulada pelos fundos estruturais permite uma aproximação aos padrões e às dinâmicas europeias do terceiro setor, com um crescimento significativo do número de instituições até ao final da primeira década do século XXI”.

iniciativas comunitárias). É nesta conjuntura que as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), anteriormente apelidadas de Instituições de Assistência, maioritariamente associações de direito canónico, exibem grande crescimento, passando a exercer uma função de grande relevo no campo da ação social, fundada nos princípios de solidariedade e justiça social.

Para concluir, parece possível afirmar que as instituições privadas sem fins lucrativos avocaram no decurso de vários anos um papel central na satisfação das necessidades de proteção social, ora pela supletividade do Estado verificada até 1974, ora pela aposta naquelas instituições para a promoção das suas políticas de solidariedade social, após a revolução do 25 de abril de 1974.

2.8.1 Portugal - Percurso histórico do relacionamento entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

Em Portugal, o atual modelo de cooperação entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social²⁶⁶ está intimamente associado aos agentes socioculturais que ao longo do tempo foram moldando e construindo a relação entre estas duas entidades.²⁶⁷

Deixando para trás a orientação maioritariamente religiosa/caritativa que caracterizou as instituições até aos anos 70, formando um domínio de relações e práticas homogéneo, ainda que sem garantir o patamar mínimo de direitos sociais, somente a partir de 25 de abril de 1974 ocorre uma reorganização das políticas de proteção social através da introdução de novas filosofias de intervenção relacionadas com os novos papéis do Estado e a novas conceções de cidadania social. Estes acontecimentos decorrem de uma forte pressão social no sentido da garantia de uma redistribuição mais igualitária dos recursos estatais e padrões mínimos de vida e proteção social. É no âmbito desta realidade que se desenvolvem várias medidas tendentes à supressão das formas mais gravosas da pobreza.

Outros marcos importantes, historicamente atribuídos a este período, são a criação das bases do Serviço Nacional de Saúde e a substituição gradual dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de Segurança Social. Surgem a partir de então, no domínio da Segurança Social, novas medidas destinadas à correção das desigualdades, a par da melhoria de algumas já existentes. No âmbito da sociedade civil ocorrem movimentações direcionadas para a defesa de interesses comuns dos cidadãos, grupos aos quais se atribui a paternidade das Instituições Particulares de Solidariedade Social, constituídas posteriormente.

Com a publicação da Constituição da República e entrada em funções do I Governo Constitucional, em 1976, o Estado recupera uma posição central nos processos de regulação,

²⁶⁶ Em Portugal, as IPSS integram a área de abrangência do terceiro setor, tal como as Cooperativas, Fundações e Associações sem fins lucrativos.

²⁶⁷ O artigo 32.º da Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro, 1ª alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, sobre as Instituições Particulares de Solidariedade Social dispõe:

“1- O Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social.

2 - As instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, consagradas no n.º 5 do artigo 63.º da Constituição, estão sujeitas a registo obrigatório.

3 - O Estado exerce poderes de fiscalização e inspeção sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de natureza social, por forma a garantir o efetivo cumprimento das respetivas obrigações legais e contratuais, designadamente das resultantes dos acordos ou protocolos de cooperação celebrados com o Estado”.

acabando por privilegiar alguns setores e interesses da sociedade civil, em detrimento de outros, em função das limitações dos recursos existentes. Esta fase caracterizou-se pela ausência de uma verdadeira regulação na relação entre o Estado e a sociedade civil, posição corroborada por Hespanha *et al.* (2000: 130) nos seguintes termos: “[...] nem o Estado consolidou a sua capacidade de mediação política relativamente independente dos diversos interesses, nem a sociedade civil revelou capacidade de organização autónoma na representação política da diversidade de interesses em presença”.

No ano de 1979, não só se constitui a União das Instituições Privadas de Solidariedade Social (UDIPSS), entidade percursora da atual Confederação Nacional da União das Instituições de Solidariedade (CNIS), como é publicado o Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (Decreto-Lei n.º 519-G2/79), através do qual o Estado confere às Instituições a natureza de *pessoa coletiva de utilidade pública*.

Em 1988 é publicado o Despacho Normativo n.º 12/88 que faz depender a celebração e o financiamento dos acordos de cooperação da efetivação do registo das Instituições como IPSS do âmbito da Segurança Social, em conformidade com o Estatuto das IPSS, Decreto-lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, recentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, presentemente em vigor.

Alguns anos depois, em 1992, é publicado o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio²⁶⁸ que vem criar a regulamentação e que vigorou até à publicação da Portaria 196-A/2015, de 1 de julho, atualmente em vigência. Neste quadro legal, as organizações federativas constituídas pelo agrupamento das Instituições, designadamente a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social obtêm também o estatuto de IPSS e beneficiam automaticamente da qualidade de pessoas coletivas de utilidade pública. Além destas regalias, inerentes ao estatuto de IPSS, estas Uniões ou Federações podem receber da Segurança Social uma comparticipação financeira até 70% do total das despesas previstas nos seus orçamentos. Ou seja, o Estado passa a conceder apoio e financiamento a estas organizações que se constituem como representantes de entidades autónomas do Estado.

Todavia, o apoio financeiro do Estado não se resume apenas às transferências financeiras que asseguram o funcionamento das respostas sociais, via acordos de cooperação. O financiamento público das Instituições inclui também outros apoios diretos e indiretos, concretamente subsídios para instalação, aquisição de equipamentos,²⁶⁹ privilégios e isenções tributárias resultantes do estatuto de utilidade pública e apoios no âmbito de programas e projetos específicos²⁷⁰ da administração central e local.

A institucionalização dos acordos de cooperação, enquanto instrumentos reguladores das relações entre o Estado e as Instituições, foi configurando uma lógica contratual, negociada entre o Estado (através do Ministro da tutela) e as Instituições (através das Uniões - IPSS, Misericórdias e Mutualidades) em consonância com as regras instituídas. A partir dos anos 90, essa negociação assenta num Protocolo de Cooperação, subscrito, por norma, anualmente, por ambas as partes, configurando um manual que regulamenta diversas matérias, entre as quais as

²⁶⁸ Este diploma introduziu também um novo tipo de acordo – Acordos de Gestão – através dos quais o Estado delega a gestão de um equipamento, sua pertença, a uma Instituição.

²⁶⁹ Fundo de Socorro Social (Decreto-Lei n.º 102/2012, de 11 de maio e Portaria n.º 428/2012, de 31 de dezembro).

²⁷⁰ Constituem exemplos, o Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), Programa Operacional Potencial Humano (POPH), Programa de Alargamento da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (PARES), etc.

comparticipações devidas pela Segurança Social às IPSS, materializadas, presentemente, num valor único por cada resposta social, fixado em cada ano civil.

Foi sobretudo durante a década de 1990 que o Estado intensificou o objetivo da criação de uma rede nacional de respostas sociais, no âmbito da proteção social, de carácter essencialmente solidário, ou seja, desenvolvida pelas Instituições.

O modelo de cooperação entre o Estado e as Instituições²⁷¹ assenta em princípios considerados fundamentais, designadamente na liberdade associativa; responsabilidade social das Instituições perante o Estado e os beneficiários; espírito de cooperação interinstitucional e das Instituições com os serviços públicos; o cumprimento, por parte das Instituições, das orientações definidas pela tutela, onde se inclui o respeito integral por todos os cidadãos, sem qualquer espécie de discriminação; respeito pelos Estatutos da Instituição e reconhecimento de que os apoios públicos se destinam a reforçar os recursos próprios da IPSS (Instituto Segurança Social, IP, Manual de Apoio Técnico aos Acordos de Cooperação: 2013).

Em concordância com estes postulados, cabe ao Estado exercer uma ação orientadora e de tutela relativamente às IPSS, visando uma harmonização dos seus fins e atividades com os do sistema de Segurança Social, procurando garantir e salvaguardar o cumprimento da lei (ação regulamentadora, fiscalizadora e sancionatória/regularizadora) e os direitos sociais dos beneficiários.

A publicação do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, em vigência durante largos anos, instituiu, contudo, um modelo de funcionamento que atribui maior autonomia funcional às Instituições em apreço, situação reafirmada pela Lei da Segurança Social de 1984 que vem fortalecer esta disposição, conferindo ao Estado um papel fulcral no desenvolvimento dos serviços de apoio social e atribuindo às IPSS a responsabilidade de concretização das atividades indispensáveis para o efeito. Na senda deste vínculo, o Estado concede apoios de natureza material, técnica e financeira, regulados mediante a celebração de uma espécie de contrato, instrumento jurídico designado de acordo de cooperação.

2.8.2 O atual modelo de cooperação em Portugal

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, atual Estatuto das IPSS, diploma que alterou o anterior Decreto-lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, clarifica o conceito:

“São instituições particulares de solidariedade social, adiante designadas apenas por instituições, as pessoas coletivas, sem finalidade lucrativa, constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de justiça e de solidariedade, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam administradas pelo Estado ou por outro organismo público”.

A cooperação concretiza-se mediante uma parceria, com partilha de objetivos e interesses comuns, partilha de obrigações e responsabilidades, tendo em vista o desenvolvimento de serviços e equipamentos sociais para a proteção social dos cidadãos.

²⁷¹ De acordo com o artigo 2.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que a define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) e as Instituições Particulares de Solidariedade Social ou legalmente equiparadas: “A cooperação no âmbito da segurança social assenta numa parceria, com partilha de objectivos e interesses comuns, mediante a repartição de obrigações e responsabilidades, com vista ao desenvolvimento de serviços e equipamentos sociais para a proteção social dos cidadãos”.

Em conformidade com o artigo 4.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho,²⁷² a cooperação pretende desenvolver respostas sociais mediante uma rede de serviços e equipamentos; assegurar uma maior eficácia e eficiência dos recursos de resposta às necessidades das populações; promover iniciativas que concretizem medidas inovadoras de índole social que visem a capacitação das pessoas e desenvolvimento das comunidades e, ainda, fomentar uma atuação concertada dos diversos organismos e entidades envolvidas, na prossecução dos fins de interesse público.

Este modelo de cooperação, delegado pelo Estado à sociedade civil organizada, concretiza-se mediante o apoio técnico-financeiro prestado pela Segurança Social às entidades em apreço, no sentido de ver asseguradas as medidas/serviços indispensáveis à devida cobertura em matéria de apoio/proteção social aos cidadãos.

A aludida transferência de competências/responsabilidades impõe não só a existência de legislação que a regule, bem como a organização do respetivo acompanhamento, cabendo à tutela (Instituto da Segurança Social, IP - Centros Distritais) prestar apoio técnico e garantir os instrumentos necessários à observância dos procedimentos legais plasmados nos acordos de cooperação.

No território nacional, onde as respostas sociais são maioritariamente desenvolvidas por IPSS ou equiparadas, alicerçadas no quadro axiológico da solidariedade social, o modelo de cooperação entre o Estado e as IPSS assenta no instrumento jurídico acima focalizado, podendo revestir uma forma típica (respostas sociais, cujo valor de comparticipação financeira do Estado se encontra devidamente definida), atípica (respostas sociais sem valor de comparticipação financeira definida), para além dos acordos de gestão, mediante os quais a Segurança Social confia e formaliza a transferência da gestão dos Estabelecimentos Integrados, património sua pertença.²⁷³

Cabe referir que o Estado assegura a manutenção e funcionamento das referidas respostas sociais, enquanto modelo de delegação de parte das suas responsabilidades no campo social, dependendo para o efeito de uma percentagem muito elevada do orçamento afeto à ação social. Esta cedência de obrigações, apoiada no princípio da descentralização,²⁷⁴ consignada na Lei de Bases da Segurança Social enquanto estratégia estatal, baseia-se no papel complementar que as Instituições assumem por relação ao Estado, ajudando-o a dirimir fragilidades neste domínio; na proximidade aos cidadãos, dada a sua posição geográfica privilegiada, bem como na implementação de uma gestão racional de recursos.

²⁷² Normas reguladoras de cooperação entre Centros Distritais de Segurança Social e as IPSS.

²⁷³ Segundo o artigo 7.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, a cooperação pode assumir as seguintes formas: “a) Acordo de cooperação; b) Acordo de gestão; c) Protocolo”.

²⁷⁴ De acordo com o artigo 17.º da Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, 1ª alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro: “O princípio da descentralização manifesta-se pela autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas”.

2.8.3 Competências da Segurança Social em matéria de Cooperação

Compete aos serviços da Segurança Social celebrar os acordos de cooperação e garantir o adequado funcionamento dos serviços e equipamentos, no quadro da cooperação entre o Estado e as IPSS ou Instituições equiparadas, bem como exercer poderes de fiscalização e de inspeção.

Estas competências estão plasmadas, essencialmente, em dois diplomas legais:

a) Normas reguladoras de cooperação entre Centros Distritais de Segurança Social e as IPSS – Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que revogou o Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de maio;

b) Estatutos das IPSS – Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, que altera o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 11 de outubro e 29/86, de 19 de fevereiro.

2.8.4 Obrigações do Estado e IPSS em matéria de Cooperação

O modelo de cooperação legalmente instituído pressupõe a existência de uma relação de direitos e deveres entre ambas as partes, resultantes de obrigações legais e contratuais estabelecidas.

Com efeito, as obrigações do Instituto de Segurança Social, I.P, no âmbito da celebração de um acordo de cooperação, encontram-se dispostas no artigo 11.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, nos seguintes termos:

“a) Colaborar com a instituição garantindo o acompanhamento e o apoio técnico, através de um conjunto de atuações que visam avaliar o estabelecido no acordo e caso se justifique, propor as alterações necessárias;

b) Assegurar o pagamento da comparticipação financeira estabelecida;

c) Colaborar na preparação e atualização de regulamentos técnico-jurídicos, quando solicitado pela instituição;

d) Cumprir as cláusulas estipuladas no acordo;

e) Efetuar a avaliação do funcionamento da resposta social e elaborar o respetivo relatório;

f) Assegurar o cumprimento da legislação em vigor para a resposta social objeto do acordo”.

As obrigações das Instituições Particulares de Solidariedade Social estão definidas no artigo 12.º, nos seguintes moldes:

“a) Garantir o funcionamento do serviço e equipamento social, de harmonia com a legislação em vigor e com as normas complementares inscritas no respetivo acordo;

b) Cumprir as cláusulas estipuladas no acordo;

c) Assegurar as condições de bem-estar dos utentes no respeito pela dignidade humana, promovendo a sua participação nas atividades da vida diária;

d) Proceder à admissão de utentes com base nos critérios definidos nos respetivos estatutos e regulamento;

e) Privilegiar as pessoas e os grupos, social e economicamente mais desfavorecidos;

f) Aplicar as normas de comparticipação familiar tendo em conta o previsto no n.º 2 do artigo 19.º;

g) Dispor de um regulamento interno de funcionamento para cada resposta social e remete-lo aos serviços competentes da segurança social, bem como as respetivas alterações;

h) Enviar aos serviços da segurança social a documentação relativa a atos ou decisões que careçam de informação e registo, bem como fornecer, dentro do prazo definido, informação de natureza estatística para avaliação qualitativa e quantitativa da atividade desenvolvida;

i) Comunicar aos serviços da segurança social a frequência da resposta social;

j) Observar as disposições constantes de instrumentos regulamentares aprovados pelo membro do Governo responsável pela área da segurança social e consensualizados com as entidades representativas das instituições”.

2.8.5 Perspetivas para o futuro

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa reconhece como direitos sociais a segurança social e a solidariedade, cabendo ao Estado a organização de um sistema que garanta esses mesmos direitos, ao mesmo tempo que apoia e fiscaliza as instituições que com ele colaborem na prossecução de objetivos de solidariedade. Porém, a extensão dos direitos sociais vai sofrendo oscilações de acordo com o nível de desenvolvimento económico dos países. É na senda da crise económica e social tão recente, no tempo e na memória, que se questiona não só o futuro dos direitos sociais como a evolução da relação de cooperação entre Estado e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Ergueram-se, num passado distante, as pedras angulares das Instituições hoje designadas de terceiro setor, ancoradas em raízes cristãs e na doutrina social da igreja, entidade que no domínio do apoio social procurou, de forma percursora, respostas para a crise social, procurando colmatar a incompetência e/ou ausência do Estado neste domínio. Numa fase posterior da história nacional, a ação destas entidades revelou-se de grande acuidade no combate às contingências da revolução industrial, na esteira dos valores então ostentados pelos denominados socialistas utópicos.

Quelhas (2001), neste âmbito, alude aos papéis de Saint-Simon (1770-1825), de Charles Fourier (1772-1837) e de Robert Owen (1771-1858). Enquanto Saint-Simon, perante o fenómeno grandioso do sistema industrial, defendeu a criação de um modo de organização da produção que privilegiasse o bem-estar social das classes trabalhadoras (*o bonheur social*), em detrimento da maximização do lucro do produtor, e no qual o Estado assumiria a função de redistribuidor, Fourier, considerando o homem originariamente detentor de grande bondade, mas dominado pela civilização, lutou pelo desenvolvimento de um espaço que permitisse a sua libertação de influências negativas, designado de *phalanstère*. Este radicava no princípio da comunidade, ou seja na partilha dos bens segundo a contribuição de cada um, fosse de trabalho, de capital ou, simplesmente, de talento.

De forma idêntica a Fourier, Robert Owen, no âmbito da sua empresa de fiação de algodão, desenvolveu um micro-espço, protegido das más influências do mercado e da produção industrial. Recusou a propriedade privada e o lucro económico, trocando o dinheiro por vales de trabalho. O valor de Owen ficou vinculado ao carácter inovador das políticas sociais que desenvolveu (Quelhas: 2001).

Sem dúvida, o terceiro setor está vincadamente enraizado em experiências que tinham como denominador comum o combate das carências de natureza social, que a revolução industrial e o capitalismo se encarregaram de agravar e evidenciar.

No contexto português, após a revolução do 25 de abril de 1974, dá-se início a uma verdadeira mudança na forma de encarar e tratar os vários problemas sociais, situação que ao longo dos vários anos foi ganhando maior amplitude, até alcançar níveis de bem-estar social nunca antes conhecidos. Contudo, fruto de fatores sobejamente reconhecidos, parece que chegamos ao fim de um tempo em que o Estado se assumiu, e os seus beneficiários testemunharam, como o grande promotor do bem-estar social.

Mintzberg (2015: 14) salienta que quando os regimes comunistas da Europa de Este, em 1989, entraram em declínio, muitas foram as vozes que encontraram no triunfo do capitalismo a resposta para tal acontecimento. Porém, argumenta: “[...] estaban totalmente equivocados y estamos presenciando las nefastas consecuencias de su error”. Contrapondo, este autor advoga que o sucesso resultou do equilíbrio entre o setor público, plural e privado, entretanto destruído em proveito deste último, realidade que condenou muitos países ao desequilíbrio por não terem percebido a importância da manutenção da harmonia dos três setores em presença.

O mesmo autor compara uma sociedade equilibrada ao estar sentado num banco de três pés firmes, sendo que cada um dos pés representa um setor distinto, isto é um setor público de políticas respeitáveis, proporcionadoras de proteção ao nível policial e legislativo; um setor privado de empresas responsáveis que disponibilizam muitos dos bens e serviços que consumimos, e um setor plural de coletividades estáveis, nas quais encontramos significativa parte das nossas relações/vínculos sociais.

A questão que se levanta é a de saber como recuperar o equilíbrio perdido das nossas sociedades. Se uns acreditam na resposta do setor privado, concretamente numa maior responsabilidade social corporativa, outros estão esperançados na atuação incisiva dos Governos democráticos. Mintzberg (2015) defende que esta atuação deveria realmente existir, todavia isso não será exequível enquanto os Estados, de natureza pública, permanecerem dominados por direitos adquiridos de natureza privada, tanto a nível nacional como global. O mesmo autor (2015: 16) sublinha: “Ciertamente necesitamos una mayor dosis de dicha responsabilidad, pero quien piense que la responsabilidad social corporativa podrá compensar la irresponsabilidad social corporativa vive en un mundo ideal y perfecto”.

Este autor considera que apenas um dos três setores se afigura como solução, o plural, cuja formação deverá partir do total envolvimento da sociedade civil, agindo de forma concertada e organizada, debelando as práticas destrutivas e edificando as práticas construtivas. Como ele próprio refere: “Tendremos que dejar de ser recursos humanos al servicio del desequilibrio y pasar, en cambio, a recurrir a nuestra propia iniciativa como seres humanos al servicio de nuestros descendientes y de nuestro planeta”. (Ibidem: 17). Acrescenta que somente as comunidades revelam a independência suficiente para tratar os assuntos com o distanciamento que se exige, alheando-se das pressões dos grupos de interesse, os grupos dominantes.

Com efeito, o capitalismo e liberalismo, levados ao seu expoente máximo, mais não fizeram que dar visibilidade ao setor da Economia Social e Solidária (ESS) enquanto solução capaz de minorar as suas consequências derramadas sobre as suas vítimas. Esta posição é corroborada por Rocard (2013: 35), nos seguintes termos: “[...] podemos afirmar que la crisis del capitalismo financiero da a la Economía Social oportunidades técnicas y prácticas mucho más grandes que las que seguramente haya podido tener hasta ahora”.

Nesta mesma linha de pensamento situa-se Jeantet (2013) que considera a ESS como co-participante na construção de uma alternativa de valor à economia liberal, face aos atributos que lhe reconhece, ao seu papel social e ecológico, à sua ética, à sua gestão, às suas realizações, bem como a capacidade de influenciar outros agentes económicos. Salienta que a função deste setor não se pode resumir em exclusivo ao seu peso económico (produção de riqueza, criação de postos de trabalho, entre outros), impregnada que está de valores sociais e de justiça.

Este mesmo conceito está patente naquilo que David Cameron expressou no seu programa eleitoral em 2011, ao tentar esvaziar as responsabilidades do setor público a favor do terceiro setor (mutualidades, cooperativas, associações solidárias e empresas sociais) em matéria de políticas sociais, mas também, de forma inovadora, em serviços tradicionalmente sob a competência do poder central/local como as bibliotecas, escolas, hospitais e transportes públicos.

A coligação Conservadora-Liberal de David Cameron vislumbrou, deste modo, apoiar a criação e expansão de mutualidades, cooperativas, associações solidárias e empresas sociais, tendo por finalidade um maior envolvimento no funcionamento dos serviços públicos. Para concretizar tal aspiração implementou projetos-piloto em quatro zonas do seu país, delegando nos cidadãos a condução de iniciativas comunitárias com o objetivo de encontrar soluções para as grandes questões sociais da atualidade, nomeadamente problemas de habitação e desemprego, em paralelo com a prestação de serviços públicos de forma mais eficiente. Na essência, este modelo, designado de *Big Society*, visa redistribuir o poder, entregando ao povo as competências tradicionalmente concentradas na esfera política, capacitando as pessoas para tal missão. Reconhece-se que os cidadãos, pela sua proximidade aos problemas, agregam maior capacidade de os compreender e solucionar.

A ideia *Big Society* rejeita a abordagem *top-down* (de cima para baixo) na resposta aos problemas sociais, por considerar que a mesma incita a letargia do ser humano, transformando-o num mero recetor dos apoios estatais. Perspetivando contrariar este processo, entende que os cidadãos devem ser agentes ativos da sua própria mudança, devendo ser estimulado o designado investimento social, um dos grandes pilares do projeto da grande sociedade, tal como afirma Lewis (2014: 184): “Social investment is also one of the key pillars of the Big Society project”.

O proposto, mesmo que fora do padrão normal, reproduz um retrato dos direitos legais dos cidadãos para um modo paternalista de voluntários e amadores filantrópicos. A ideia da caridade não é nova, mas é o ponto central deste modelo de sociedade com a qual se poderá promover um novo processo de crescimento e mudança mediante o envolvimento/comprometimento do cidadão (Charlesworth, 2014: 60).

O discurso de David Cameron, alicerçado nas ideias dos principais arquitetos da grande sociedade, tais como Philip Blond, Jesse Norman e Lord Nat Wei, incidiu no agenciamento de indivíduos e suas comunidades, de modo a constituir um verdadeiro exército de voluntários na coletividade e na ação interventiva, sob a égide do *empowerment*. Entre os tradicionais atores da intervenção social, tais como as organizações não-governamentais, empresas sociais e grupos de entreajuda, os defensores da grande sociedade privilegiam, principalmente, os cidadãos individuais como voluntários promotores do bem-estar nas suas comunidades, organizando-se eles próprios e adquirindo responsabilidade para diagnosticar as necessidades locais (Ishkanian e Szreter: 2014) (Eds).

Segundo os propugnadores deste modelo de sociedade, trata-se de um mecanismo promotor da liberdade dos cidadãos individuais, singularmente considerados, libertando-os das amarras das burocracias desnecessárias.

Estes proponentes esbarram, contudo, no papel historicamente desempenhado pelo poder local como defensor primeiro da comunidade e da cidadania participativa. Mais cedo ou mais tarde o Sr. Cameron terá de justificar o posicionamento do seu Governo face à grande sociedade e ao Governo local representativo e eleito. Pese a tentativa de reduzir as fraturas sociais numa sociedade estilhaçada pelos efeitos do capitalismo, com incidência para as comunidades locais, David Cameron não poderá ignorar o papel privilegiado do poder local.

Impõe-se, ainda, compreender de que forma o voluntariado, entendido como livre na ação e decisão, pode contribuir para a implementação deste modelo. Isto porque o voluntário, na liberdade que lhe assiste, poderá não responder de forma totalmente satisfatória às necessidades suportadas pelos serviços públicos, para os quais o Governo planeia estimular maiores níveis de voluntariado.

Na verdade, esta iniciativa governamental pode ser questionada por duas ordens de razão. Se por um lado se poderá tratar de uma iniciativa que, sobre a capa da redistribuição do poder, pretende ocultar a necessidade de redução de custos, no contexto de uma crise mundial que fragilizou a economia de vários países, por outro, a pretensão de substituição da intervenção pública por trabalho voluntário deixa antever problemas relacionados com a não remuneração desses novos agentes do social. Qual a motivação que comanda este trabalho? Não estará à partida condenado ao fracasso? Não se tratará de uma bandeira política eleitoralista?

A ideia da *Big Society*, particularmente considerada, parece ser portadora de muitas fragilidades, desde logo porque requer compromissos em massa e uma vasta cultura de responsabilidade. Estes requisitos, no entanto, impõem a mudança de mentalidades que por sua vez não ocorre sem alteração das representações sociais que lhes estão associadas. Ainda assim, entende-la como uma etapa para gizar novas formas de intervenção social, onde o capital social se afigura como resposta chave, talvez seja aceitável. Porém, a conceção de políticas capazes de redefinir o papel do Estado e do cidadão carece de tempo, debate e investimento, tornando-se inquestionável que as sociedades ainda não estão preparadas para a construção plena e eficaz da grande sociedade sem ter ao leme o Governo central.

Não será mais prudente, numa primeira fase, fazer uma avaliação retrospectiva sobre a intervenção comunitária ao longo da história, extrair dessa avaliação, positiva ou negativa, algumas conclusões que possam ser usadas na reinvenção de novas respostas sociais, com a devida adaptação à nova e exigente realidade social?

O debate acerca da grande sociedade tem vindo a ganhar terreno no seio das sociedades ocidentais, no contexto da generalização de uma crise dos sistemas de Segurança Social, configuradora de uma ameaça, mesmo nos sistemas melhor organizados, como os modelos nórdicos. O cenário de crise que abalou a Europa acabou por expor as fragilidades que há muito atormentavam alguns países, sobretudo os mais debilitados em matéria financeira, questão que tem desencadeado não só o recuo da provisão pública em diversos domínios, como a discussão relativa ao papel do Estado e da sociedade civil na garantia da proteção social dos seus cidadãos.

A tendência parece ser a instauração de um sistema de pluralismo assistencial no qual a sociedade civil partilhe mais responsabilidades no campo da proteção social, transferindo-lhe o

Estado algumas das responsabilidades que tradicionalmente lhe estão reservadas. No atual contexto socioeconómico, marcado pela tendência crescente para a descentralização, a desregulação e o direito de escolha dos cidadãos, a relação entre os três setores prestadores de serviços no âmbito da proteção social (público, solidário e lucrativo) alterou-se.

Alguns países europeus já assumiram claramente a incapacidade do setor solidário para esta função, sustentando o desenvolvimento rápido de um setor empresarial de mercado capaz de suprir os cortes da despesa pública ou de tomar a seu cargo os serviços privatizados, pelo que no futuro a cooperação entre o Estado e as Instituições poderá vir a sofrer algumas alterações de relevo. Com efeito, num contexto económico e político em que o reforço da proteção social através das instituições públicas se apresenta como insustentável a prazo, têm sido equacionados novas formas de relacionamento entre o Estado e os restantes parceiros sociais, tendo em conta as necessidades e expectativas de uma sociedade moderna e exigente, que poderão concretizar-se, entre outras soluções, pela aposta num modelo alternativo de financiamento das respostas sociais, equacionando-se a comparticipação diferenciada às famílias ou outras formas de cooperação, baseadas em experiências de outros países.

Outro aspeto que poderá vir a estar associado à comparticipação direta/diferenciada às famílias é o processo de integração dos utentes nas diferentes respostas sociais. Atualmente, em Portugal, tal como já foi referido, a Segurança Social comparticipa mensalmente a utilização do serviço mediante a atribuição pré definida de um valor utente/mês diretamente entregue às instituições. Estas selecionam os utentes mediante critérios estabelecidos nos regulamentos internos das diferentes respostas sociais, seja uma estrutura residencial para pessoas idosas, um serviço de apoio domiciliário, um centro de dia, ou outra. Pese a existência de critérios, a sua verdadeira aplicação parece revestir-se de alguma parcialidade,²⁷⁵ dada a relação direta entre a comparticipação familiar (a pagar pelo utente pelo serviço prestado) e rendimentos. Ora, se a comparticipação estatal fosse atribuída ao utente, de acordo com o princípio da diferenciação positiva,²⁷⁶ este teria poder de escolha e não ficaria entregue ao livre arbítrio da decisão humana, cativando o protagonismo das Instituições. O processo de integração de utentes na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)²⁷⁷ poderá constituir um exemplo ou mesmo um ponto de partida para a alteração nesta matéria. De facto, quem sinaliza os utentes para integração nas unidades de tratamento são as Equipas de Gestão de Altas (EGA) e os Centros de Saúde/médicos de família, dependendo se o utente está hospitalizado ou no seu domicílio, respetivamente. O processo individual é avaliado, numa primeira fase pelas Equipas Coordenadoras Locais (ECL), cabendo a decisão final, baseada em critérios clínicos e sociais informados pelas ECL, às equipas regionais. O utente escolhe três unidades por ordem de preferência, sendo colocado numa lista de espera para posterior integração numa das unidades de destino. Como facilmente se depreende, o processo de seleção/colocação efetiva-se à margem das Instituições de acolhimento, procedimento que eventualmente se afigura mais justo e livre de parcialidade.

²⁷⁵ Em claro contraste com uma das obrigações das IPSS, relativa aos critérios de seleção, previstas na alínea e), artigo 12.º da Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho: “Privilegiar as pessoas e os grupos, social e economicamente mais desfavorecidos”.

²⁷⁶ Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, Artigo 10.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro: “O princípio da diferenciação positiva consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, nomeadamente, de natureza familiar, social, laboral e demográfico”.

²⁷⁷ Na RNCCI, a comparticipação financeira às instituições desdobram-se em cuidados de saúde (gratuitos para o utente e suportados exclusivamente pelo Ministério da Saúde) e em cuidados de apoio social, cujo pagamento é da responsabilidade do utente, embora com a possibilidade deste ser comparticipado pela Segurança Social, em função dos seus rendimentos e dos rendimentos do seu agregado familiar.

Não obstante a importância de redefinição ou ajustamento de algumas políticas de intervenção social, não constitui novidade que compatibilizar problemas socioeconómicos com soluções de qualidade é uma tarefa cada vez mais complexa no labirinto da austeridade dos últimos tempos. Os desafios são numerosos e impõem uma reflexão profunda sobre o caminho a seguir em matéria de modelo de proteção social, bem como o futuro da cooperação entre o Estado e o terceiro setor. A importância crescente que a relação entre estas duas entidades tem vindo a assumir reclama uma análise crítica ao modelo atualmente instituído, à sua forma de financiamento, à sua organização e funcionamento, em nome da garantia da aplicação da transparência e eficácia.

No sentido de aportar um modesto contributo a esta análise, importa expor que nos últimos anos se assistiu a uma valorização das IPSS, visível no aumento da dotação financeira dos acordos de cooperação e na criação de uma resposta social antes inexistente, a *Cantina social*.²⁷⁸ Não obstante, a um maior investimento de verbas públicas neste domínio deveria corresponder um acompanhamento técnico eficaz a estas instituições no sentido de zelar pelo seu bom funcionamento, situação nem sempre generalizada em todo território nacional. Talvez se possa mesmo dar conta de um abrandamento destas ações de avaliação, eventualmente para não sacrificar as Instituições com a aplicação de coimas previstas no Decreto-Lei n.º 33/2014, de 4 de março, situação que colide, e muito, com um dos objetivos da publicação deste diploma, ou seja o reforço da Segurança Social na fiscalização das instituições. Provavelmente esta incongruência de procedimentos ficou a dever-se a orientações da tutela, onde a defesa das Instituições parece ter-se sobreposto ao bem-estar dos utilizadores das respostas sociais.

Esta situação configura uma desconstrução do caminho até aqui seguido, baseado numa relação de cooperação privilegiada, sem prejuízo da necessidade do Estado avaliar, acompanhar e fiscalizar a execução dos acordos de cooperação, por estar em causa não só o financiamento público, como a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

O que parece estar igualmente em causa é a proteção social pública, face à crescente transferência de responsabilidades do Estado para as instituições do terceiro setor. Esta afirmação encontra acolhimento na criação recente das Redes Locais de Intervenção Social (RLIS) através do Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro, sob a égide da aproximação aos cidadãos,²⁷⁹ que parece ignorar aspetos centrais tão importantes como a imparcialidade na atribuição dos apoios. Ao que tudo indica, o XX Governo Constitucional (2011-2015) preparava-se para delegar nas IPSS um conjunto vasto de medidas de política social. A propósito desta medida o sítio da Segurança Social esclarece: “O programa Rede Local de Intervenção Social (RLIS) assenta numa lógica de intervenção articulada e integrada de entidades com responsabilidade no desenvolvimento da ação social que visa potenciar uma atuação concertada dos diversos organismos e entidades envolvidas na prossecução do interesse

²⁷⁸ No rescaldo da crise tão apregoada e vivenciada em toda a Europa, esta medida foi desenvolvida com o objetivo de minorar os seus efeitos mediante a disponibilização de uma ou duas refeições diárias aos mais carenciados. Esta medida, estigmatizadora (no entendimento da autora) configura um retrocesso no domínio da proteção social. A própria designação de algumas medidas seguiu a mesma tendência, constituindo exemplo o Programa Comunitário de Apoio Alimentar a Carenciados (PCAAC), nomenclatura substituída recentemente por Fundo Europeu de Auxílio a Carenciados (FEAC).

²⁷⁹ No preâmbulo deste Despacho pode ler-se: “Importa reforçar a ação das entidades do setor social que, pela sua proximidade, têm um conhecimento mais aprofundado das reais necessidades da população, em cada território, e deste modo constituem-se como estruturas nucleares para operacionalização e descentralização dos recursos conducentes à prestação de respostas imediatas e ainda ao adequado acompanhamento social das situações de maior vulnerabilidade”.

público e promover a implementação de novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de ação em resposta às necessidades sociais”.²⁸⁰

Os serviços contratualizados no âmbito da RLIS respeitam à intervenção social do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS), cujas condições de organização e funcionamento se encontram reguladas no artigo 1.º da Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro. De acordo com o artigo 2.º da mesma Portaria, o SAAS é um serviço que garante o atendimento e o acompanhamento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social.

Sem a pretensão de exercer qualquer juízo valorativo sobre o papel e a função económica e social destas entidades da economia social, bem como à legítima necessidade do Estado continuar a solidificar os apoios devidos e o processo da sua valorização, parece ter chegado o momento para refletir sobre o seu rumo em Portugal e sobre as respostas sociais/programas específicos que devem desenvolver, permanecendo no Estado o que pertence ao Estado, ou seja as funções essenciais de atribuição direta de apoios públicos (a atribuição de prestações sociais), bem como a ação tutelar, de acompanhamento e fiscalização do terceiro setor, enquanto garantia dos objetivos de desenvolvimento social.

Neste contexto, o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que recentemente assumiu funções, José António Vieira da Silva, numa sessão de abertura do encontro Portugal-Economia Social, que teve lugar em Lisboa no mês de maio de 2016, terá afirmado que “Estado e a economia social devem ter funções bem definidas”. Explicou que o Estado tem responsabilidades constitucionais de que não pode nem deve abdicar, sendo que o setor da economia social, quer no plano da economia, quer no plano social, poderá continuar a afirmar-se e expandir-se na resposta a falhas e fragilidades dos restantes setores da sociedade. É entendimento deste membro do XXI Governo Constitucional, que iniciou funções em novembro de 2015, que as funções do setor solidário não devem ser alargadas, devendo antes ser estabilizadas, porquanto a economia social não deve funcionar como um substituto do Estado. As respostas sociais devem permanecer na esfera pública e o Estado deve agir como parceiro da economia social.

Neste mesmo evento, o Primeiro-Ministro de Portugal, António Costa, sublinhou que num tempo em que urge redefinir as políticas sociais públicas, a natureza estruturante do modelo social, há muito ancorada nos mecanismos de cooperação entre o Estado e setor da economia social, deve ser reconhecida, valorizada e reforçada.

Pese a definição das linhas programáticas defendidas pelo atual Governo em matéria de políticas sociais públicas, Joaquim (2015) suscita o debate em torno de algumas questões, complementadas com a experiência profissional e conhecimento da autora deste trabalho, que merecem reflexão:²⁸¹

- Deve o Estado continuar a reforçar a área da Economia Social?
- Deve o Estado discriminar positivamente as organizações do terceiro setor?
- Deve o modelo de cooperação ser objeto de uma revisão, de maneira a equilibrar direitos e deveres de ambas as partes, ou deve ser reforçada a autonomia das IPSS, sem um

²⁸⁰ Consulta efetuada em 2016/06/08 em <http://www.seg-social.pt/redes-locais-de-intervencao-social-rlis>.

²⁸¹ Questões que poderão constituir objeto de estudo de investigações futuras.

efetivo envolvimento do Estado, não só ao nível da decisão, mas também do acompanhamento e da fiscalização, como parece ter acontecido nestes últimos anos?

- Deve o Estado transferir as suas funções sociais para as IPSS?
- Deve o atual modelo de comparticipação às IPSS ser substituído por um modelo de comparticipação direta à família?
- Serão as IPSS melhores gestoras de recursos, materiais e imateriais?
- A seleção dos utentes das respostas sociais desenvolvidas pelas IPSS deverá continuar na esfera destas entidades?
- Será viável aplicar a estas instituições e aos seus dirigentes algumas das normas aplicadas à ação dos gestores e dirigentes da administração pública (designadamente em matéria orçamental e correspondente responsabilização financeira)?
- Devem as IPSS exercer funções até agora desenvolvidas pelo Estado (atribuição de prestações sociais)? Onde ficaria a imparcialidade e livre arbítrio?
- O Governo tem vindo a defender que a transferência de competências da Segurança Social para as entidades do terceiro setor será sustentada por fundos comunitários. No entanto, será este um argumento válido para a consistência futura da proteção social pública, ou será uma forma de escapar às suas responsabilidades diretas?
- Poderá a economia social e solidária representar uma alternativa credível à economia liberal?

A resposta a estas e outras questões poderá estar longe de ser alcançada, sobretudo no rescaldo de uma crise que atravessou diversas economias e que veio questionar e fragilizar os modelos de proteção social prevalecentes. Acresce que a história tem demonstrado que a alternância de Governos no poder, direita e esquerda, acaba por ditar diferentes formas de encarar a esfera social, cujos reflexos se fazem sentir nas medidas adotadas ou implementadas. Pelo menos por enquanto, de um lado a preocupação central parece ser o controlo das contas públicas e défice orçamental, em claro prejuízo para os beneficiários dos apoios sociais, do outro surge a reposição ou mesmo reforço dos apoios e garantias sociais anteriormente subtraídos. Qual o modelo que vencerá no futuro não se sabe. Simplesmente, se antevê difícil a continuidade de um bem-estar que conquistou e iludiu os cidadãos, num mundo manipulado pela ganância e ambição desmedida. Como salienta Tineo (2013: 59): “La actual etapa de evolución y desarrollo de la humanidad, se caracteriza por la exacerbación extrema de la competencia y la lucha de intereses egoístas entre los humanos, en desmedro de su naturaleza cooperativa, colaborativa y de amor fraternal consigo y su entorno. Este espíritu competitivo por la posesión de la riqueza y la acumulación individual de bienes materiales, se promueve y se estimula hoy día, como una virtud, ya que es la base ideológica del sistema capitalista vigente”.

Menéndez e Gil (2011) (Eds.) acrescentam que os conceitos económicos (realidade abstrata e complexa) se têm sobreposto aos ideais de igualdade, justiça, bem-estar ou mesmo liberdade, sendo que a realidade económica se tem afastado, cada vez mais, dos objetivos sociais, pondo em perigo os interesses das pessoas.

2.9 NOTAS BREVES SOBRE AS PRINCIPAIS DOUTRINAS IDEOLÓGICAS DA I MODERNIDADE

O exercício político não está confinado à adoção de estratégias que culminem no acesso ao poder. Na sua essência também estão contidos determinados princípios,²⁸² condutas e valores que orientam a matriz da ação política. Estes postulados valorativos, sempre que partilhados pelos vários atores em presença (indivíduos, grupos ou organizações sociais), são apelidados de ideologias políticas. Estas, para além de integrarem e influenciarem a vida social e política, emergem de forma direta ou indireta de reflexões de filósofos e cientistas sociais.

Desde o final do século XVIII que a ideologia²⁸³ assumiu uma posição de relevo na política (o seu aparecimento surge em diversa bibliografia associado à Revolução Francesa em 1789), tendo o seu conteúdo sido moldado ao longo dos séculos. A partir dos anos 1960 surgiram novas ideologias, a par do declínio da importância de outras, até então de grande preponderância.

A emergência das tradições ideológicas designadas de clássicas (liberalismo, conservadorismo e socialismo) está estreitamente associada à necessidade de compreender e analisar a sociedade que entretanto se redefinia na era industrial.

Na sua essência o liberalismo pautava-se pela defesa do individualismo, do mercado e, no seu início, por um Governo com funções limitadas. Por sua vez, o conservadorismo perpetuava a luta pelo antigo regime, crescentemente mais discordante. O socialismo seguia um caminho oposto baseado na defesa de uma sociedade assente na igualdade e na cooperação.

Com o progredir do século XIX, cada um dos pensamentos foi consolidando o seu âmago doutrinário, passando cada um deles a ser associado a uma determinada classe ou estrato social, de tal modo que o liberalismo era a ideologia da classe média, o conservadorismo da aristocracia ou da nobreza e o socialismo da classe operária. O aumento de simpatizantes que estas doutrinas angariaram despoletou a formação de forças políticas para acolher e defender os interesses de cada uma dessas classes e consequentemente dar sentido e significado prático às várias ideologias, mediante programas próprios, cujo tema central das disputas e do debate ideológico era o confronto entre duas filosofias económicas opostas: o capitalismo e o socialismo.

Seguidamente, de forma sumária, abordar-se-ão algumas das doutrinas que nortearam a organização da sociedade e do Estado e que muito contribuíram para a condução, desenvolvimento e história da modernidade. Face à sua vinculação à expansão da Revolução Industrial e do capitalismo costumam ser distribuídas ao longo de uma escala cujas extremidades simbolizam a direita e a esquerda. À direita estariam as crenças políticas que defendem a conservação de um *status quo* hierárquico e à esquerda os propugnadores da igualdade, aliás o nível de adesão a este valor fundamental dá corpo à principal diferença entre esquerda e direita (Feijó: 2008).

²⁸² Os princípios gerais que alimentam os vários sistemas económicos têm na sua génese diferentes ideologias que formam e informam a prática política de atores e partidos políticos.

²⁸³ A ideologia política teve origem na passagem do feudalismo para o capitalismo industrial.

2.9.1 O Conservadorismo

O conservadorismo, enquanto ideologia política, propugna o seu próprio princípio de *conservar* que se foi consubstanciando numa aversão à mudança ou, pelo menos, uma desconfiança sobre a mesma. Os defensores desta corrente ideológica justificam as suas ideias, princípios e valores através da tradição. Embora contemple diferentes visões, a principal distinção no seu seio é o designado conservador tradicional e a nova direita. Enquanto o primeiro exorta as instituições e os valores tradicionalmente estabelecidos perante a debilidade do tecido social, transmitindo uma certa segurança e estabilidade aos cidadãos, o segundo assenta na crença da criação de um Estado forte, mas com uma intervenção reduzida, conjugando libertarismo económico com autoritarismo social.

O conservadorismo, enquanto termo qualificador de atitudes, práticas ou ideias é visto como uma forma dos indivíduos assumirem posições consideradas como conservadoras. No escopo da ciência política, a designação de conservadorismo tem subjacente a assunção de ideias e valores que alimentam o prolongamento do sistema político existente, bem como do seu funcionamento, refutando ideias inovadoras.

Refira-se que a tese conservadora teve os seus alicerces na doutrina divina, através da qual o destino humano não era alterado pelo homem, mas sim por alguém sobre-humano (Deus), pelo que o conhecimento, o progresso e a política não dependiam da vontade própria. No decurso do século XIX e XX, um pouco por influência das várias doutrinas que compunham o progressismo, esta filosofia foi-se demarcando dos seus laços históricos, apropriando-se, em contrapartida, de valores do credo progressista.

Para esta ideologia, o poder político tem como função estabilizar e consolidar a sociedade, sem o qual vingaria a anarquia total. Já no século XX, o conservadorismo sofre fortes abalos nos seus postulados, provenientes dos valores da ciência ao determinarem avanços e progressos significativos na humanidade.

A estabilidade social que o conservadorismo defendia por razões inerentes às próprias limitações humanas foi profundamente questionada pelo progresso que a mesma conseguiu alcançar. Coube, pois, ao novo impulso da ciência, verificado no século XX, a constituição de uma nova ordem que se opusesse à visão conservadora da política.

2.9.2 O Liberalismo

Genericamente poder-se-á elucidar o liberalismo como um fenómeno histórico recente que eclodiu a partir da idade moderna, com origem na Europa, cuja influência se propagou pelos diversos países e continentes. Enquanto ideologia germina inspirado no individualismo, com origens adstritas à reforma protestante do século XVI, revoluções inglesas do século XVII e ascendência dos pensadores dos séculos XVII e XVIII.

Historicamente²⁸⁴ constitui-se como uma doutrina de associação natural e livre de partidos e sindicatos, não só para estimular a participação política do cidadão, mas também como uma forma de proteger o indivíduo contra um Estado burocrático.

²⁸⁴ Bobbio *et al.* (1998: 693) salientam: “Historicamente, os pensadores liberais defenderam, contra o Estado, duas liberdades naturais. Na época o capitalismo nascente lutou a favor da liberdade económica: o Estado não deveria se intrometer no livre

O liberalismo não está isento de controvérsias originadas pela dificuldade de o definir (existência de várias ideias e propostas políticas) e subdivisões que o caracterizam.²⁸⁵ De facto, enquanto uns autores falam de um só liberalismo, outros defendem a existência de um liberalismo dividido em dois campos distintos: político e económico.

Centrando a análise neste liberalismo fracionado, destaca-se que o liberalismo político, fundado por John Locke (1632-1704), defende a não interferência do Estado na vida privada, portanto a superioridade do indivíduo em relação ao Estado. O liberalismo económico, fundado por Adam Smith (1723-1790), postula a questão da não intromissão do Estado na vida económica (supremacia do mercado relativamente ao Estado).

No entanto, estes dois tipos de liberalismo têm como denominador comum a forma de encarar o Estado, entendido como necessário, mas cuja interferência na vida pessoal e económica deve ser residual para proporcionar maior liberdade aos indivíduos. Na essência, defende aquilo que vulgarmente se designa de *Estado mínimo*. Inequivocamente, esta corrente defende um estado liberal com características marcadamente direccionadas para uma intervenção reduzida, por forma a não interferir no livre mercado, ao mesmo tempo que cria suportes para enriquecer e defender a propriedade privada dos meios de produção, elemento estruturante do mercado.

John Locke, na sua obra chamada *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* (1688), sustenta que os indivíduos, mediante o estabelecimento de um contrato social, constituem o Estado (sociedade civil) com a finalidade de proteger a vida, a propriedade e a própria liberdade, enquanto pilares estruturantes da sua existência.

A função do Estado é a de proteger os direitos dos seus cidadãos que nasceram previamente à constituição do mesmo. A sociedade ideal é, no entendimento do liberalismo político, aquela onde o Estado menos exerce o seu nível de representação e controlo, conferindo aos cidadãos elevado grau de autonomia de ação, limitando a intervenção à defesa da garantia das liberdades individuais e coletivas.

Adam Smith, escritor da obra *A Riqueza das Nações* (1776), advoga que o Estado se deve afastar da concorrência que alimenta o mercado. Neste contexto, quando o mercado atua de acordo com as suas próprias regras, sem qualquer ingerência externa, o efeito é o aumento da eficiência económica e, como consequência, a melhoria das condições de vida dos indivíduos.

Em síntese, o liberalismo é o nome atribuído à doutrina que defende a liberdade política e económica, ou seja o livre empreendimento. Neste âmbito, os liberais são avessos ao forte controlo do Estado na economia e na vida das pessoas, isto é, o cerne do liberalismo reside no

jogo do mercado que, sob determinados aspectos, era visto como um Estado natural, ou melhor, como uma sociedade civil, fundamentada em contratos entre particulares. Aceitava-se o Estado somente na figura de guardião, deixando total liberdade (*laissez faire, laissez passer*) na composição dos conflitos entre empregados e empregadores, ao poder contratual das partes; nos conflitos entre as diferentes empresas (no âmbito nacional assim como no supranacional), ao poder de superação da concorrência que sempre recompensa o melhor”.

²⁸⁵ Liberalismo traduz um conceito abrangente que faz menção a um corpo doutrinário com várias subdivisões, tendo, no entanto, um tronco comum bem delimitado, isto é a ideia de liberdade individual como pilar fundamental da ordem.

destaque dado à liberdade dos indivíduos²⁸⁶ (com igualdade de direitos jurídicos e políticos), onde cada qual é livre na ação, retirando da sua liberdade (e conjunto de ações inerentes a ela) a sua própria compensação.

Na sua globalidade, este pensamento defende a democracia liberal, edificada através de eleições livres e abertas e direitos iguais para todos os cidadãos. Dentro desta doutrina foram emergindo vários subtipos, destacando-se o liberalismo político, o liberalismo económico e o liberalismo social.

Politicamente poder-se-á explicar o liberalismo como uma doutrina defensora das liberdades individuais dos sujeitos e da sociedade no seu todo, com a sua diversidade e pluralidade, competindo ao Estado defender e garantir os direitos essenciais dos seres humanos. De um modo muito sintético, no seio da esfera política, o termo liberalismo pode cingir-se a um meio capaz de conduzir à promoção da inovação. É, pois, a capacidade que os Governos têm de manter e criar inovação e liberdade, geradoras de novas sinergias.

Os arautos do liberalismo económico propugnam o princípio do *Estado policial*, onde a função principal é a proteção da propriedade privada e a segurança dos cidadãos. A economia, por sua vez, deveria orientar-se pelo princípio do *laissez-faire* (*deixe-fazer*) e do *laissez-passer* (*deixe-passar*), ou seja pela liberdade incondicional do mercado.

No seio da economia, esta doutrina promove a valorização do comércio e da iniciativa privada como resposta ao abuso autoritário. Este tipo de liberalismo argumenta que a promoção da liberdade dos mercados conduz a maiores níveis de eficiência e, deste modo, a construção de mais prosperidade. A desigualdade económica é vista como um efeito natural da competitividade do mercado, desde que o mesmo não se sustente da violência e da fraude.

Do ponto de vista sociológico, esta corrente de pensamento nunca partilhou a defesa de um Estado administrativo, limitando-se à criação de condições de ordem, bem-estar e justiça social, remetendo os indivíduos para as suas próprias responsabilidades na gestão da vida particular. O objetivo é, pois, o de assegurar os direitos dos cidadãos contra a imposição da vontade da grande maioria.

Esta doutrina propugna a defesa pela primazia da sociedade civil, bem como novas formas de se expressar, deixando para o Estado a superior tarefa de garantir a defesa de uma lei comum, bem como a função de incentivar e promover as iniciativas particulares da sociedade civil.

Vários liberais admitiram que a promoção da liberdade dos cidadãos carecia de acesso a mínimos de existência da condição humana, nomeadamente alimentação, habitação, educação e segurança, atribuindo-se ao Estado cada vez mais competências. Destacam-se alguns pensadores e políticos desta nova forma de liberalismo, ou seja J. Keynes (1883-1946), W. Beveridge (1879-1963), F.D. Roosevelt (1882-1945), entre outros, para quem o totalitarismo resulta das condições de vida precárias de vários cidadãos que reclamam uma ditadura como solução, no anseio de que um novo Governo poderia harmonizar os agentes económicos.

²⁸⁶ O liberalismo tornou-se assim uma peça central na defesa dos mais diversos direitos do indivíduo (religião, civis, económicos e políticos), ao mesmo tempo que deverá assegurar a não interferência do Estado nesses mesmos direitos.

Esta nova componente do liberalismo, que se difundiu no pós Guerra, designou-se de liberalismo social, entrelaçando modernismo com o progresso. Argumentavam que a expansão do Bem-estar e a educação preveniriam o aparecimento do totalitarismo no Ocidente.

Para finalizar, importa referir que ao tentar acautelar a defesa de direitos individuais, os liberais descuraram frequentemente que certas omissões podem também elas conduzir a resultados que violem esses mesmos direitos. Tal se deve, e muito, à priorização que o Estado concede à defesa dos direitos civis sobre os direitos sociais. O Estado assume um papel muito secundário, limitando a sua intervenção, já de si reduzida e pouco ativa, ao equilíbrio das forças sociais e aos efeitos nefastos produzidos pelo capitalismo.

No seio desta doutrina ideológica é possível deduzir a existência de um enorme distanciamento entre o Estado que intervém para suprir deficiências e aquele que é desejável para eliminar a violação de direitos. O que tem prevalecido é uma máquina estatal que deixa funcionar a sociedade dentro de determinada normalidade, tanto quanto possível com uma intervenção muito reduzida da sua parte.

2.9.3 O Socialismo

O Socialismo, cujos pensadores foram Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Pierre Proudhon (1809-1865), Louis Blanc (1811-1882) e Robert Owen (1771-1858), tem as suas origens no desenvolvimento da sociedade industrial tendo na mira, inicialmente, a oposição ao individualismo e posteriormente a preocupação de questionamento do capitalismo.²⁸⁷ De facto, esta tendência filosófico-política representa uma força opositora ao sistema capitalista e ao modelo liberal de organização política e económica, avessa que é aos efeitos da industrialização (grandes bolsas de pobreza e desigualdade) e da sociedade apoiada na propriedade privada. O socialismo moderno nasce, assim, das críticas às consequências da industrialização e da propriedade privada na sociedade.

Esta corrente ideológica, ancorada nas velhas e duradouras lutas entre ricos e pobres, pode ser definida, de acordo com Norberto Bobbio (2000), como um programa político das classes trabalhadoras que foram despontando durante a revolução industrial, defensoras de uma transformação na ordem jurídica económica através dos meios de produção (abolição da propriedade privada dos meios de produção, a favor da propriedade coletiva). A sua emergência, a partir da denúncia das condições de vida e trabalho dos operários no apogeu da sociedade industrial, vaticinava uma oposição contestatária ao liberalismo político e económico que se vinha a impor.

As suas principais linhas orientadoras assentavam na defesa da limitação do direito de propriedade, cabendo à classe trabalhadora o domínio dos principais recursos económicos, cuja gestão devia ter como fim último a promoção da igualdade social através da intervenção do poder político.

O socialismo contempla correntes ideológicas e políticas que propugnam pela igualdade social no propósito de ultrapassar a exploração do homem pelo homem. Para alcançar tal

²⁸⁷ Como referiu Sell (2006): “Desde o seu início, o socialismo se definiu como um programa político que tinha na superação do capitalismo seu objectivo central. Logo, todas aquelas forças que lutam pela superação do capitalismo e pela construção de um sistema social alternativo seriam as forças de esquerda”.

desiderato propõe uma propriedade única, centrada no Estado, a quem compete a produção e a distribuição dos bens, de modo a produzir uma sociedade caracterizada pela igualdade de oportunidades com recurso, sempre que necessário, ao sistema de compensação.

Trata-se de uma forma de contestar o sistema capitalista, vocacionado para a aglomeração, de forma perversa, da riqueza, cujo efeito mais nefasto é a restrição da igualdade de oportunidades a grande parte da população. No sentido de contrariar este processo, o socialismo defende uma sociedade equilibrada onde a riqueza e o poder estejam proporcionalmente distribuídos, apesar da existência de correntes, dentro do próprio socialismo, que diferem quanto aos meios de os atingir. Com efeito, enquanto os socialistas atuais aceitam a propriedade privada com defesa para a igualdade assegurada pelo papel interventor do Estado, os socialistas tradicionais apoiam o mérito individualmente alcançado e a planificação central.

Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) defendiam que o socialismo se alcançaria por uma transição entre o capitalismo e o comunismo concretizado à custa de uma revolução do proletariado através da luta de classes. Foram estes dois pensadores que na sua crítica ao modo de produção capitalista procuraram demonstrar, recorrendo ao conceito de mais-valia, que os trabalhadores eram explorados pelos detentores do capital, pois não recebiam um salário correspondente ao esforço/riqueza produzido. Uma das principais críticas de Marx funda-se precisamente na ideia de que o capitalismo centraliza ilegítimamente a riqueza e o poder nas mãos de um grupo minoritário, apelidado de burguesia, que controla o capital e cria sociedades marcadamente desiguais.

Historicamente, o socialismo atinge o seu auge em dois acontecimentos marcantes que acabam por o favorecer, isto é, a I Guerra Mundial de 1914-1918 e a crise económica mundial de 1929-1938. Estes eventos foram considerados como o fracasso do sistema até então dominante, ou seja o liberalismo prevalecente na sociedade ocidental no século XIX.

Foram dois os contributos aportados pelo socialismo. Se por um lado apoiou a organização dos trabalhadores na luta pelos seus direitos, por outro, aquando da formação do capitalismo, desprovido ainda de qualquer tipo de proteção social, o socialismo fez emergir a consciência política dos trabalhadores. Num segundo plano, o socialismo ajudou a fortalecer o valor da igualdade, tão importante na sociedade moderna.

Com efeito, como é que se pode ser livre (como defende o liberalismo) numa sociedade desigual, sem justiça social? Até mesmo teóricos do liberalismo, como John Rawls e Michael Walzer, legitimam a relevância da questão da justiça, da equidade e da igualdade para a edificação de uma sociedade melhor. Seja como for, enquanto modelo consistente de organização política da sociedade, o socialismo já não existe, pois a sua descendência política atual é a social-democracia.

2.9.4 A Social-Democracia

A social-democracia, ideologia política surgida no fim do século XIX a partir de uma fragmentação interna do socialismo,²⁸⁸ consiste num modelo de organização política e económica que, de certo modo, aceita as ideologias de esquerda, porquanto admite as imperfeições do modo de produção capitalista. No entanto, encara este sistema socioeconómico como algo intransponível, cujas consequências (falhas) apenas podem ser minimizadas ou corrigidas mediante regulação estatal e implementação de programas políticos redutores das injustiças sociais que lhes estão inerentes, no sentido de favorecer uma distribuição mais equitativa da riqueza. Se de facto o capitalismo não pode ser superado, então deve ser moldado pela mão do Estado (políticas sociais) no sentido de atenuar os efeitos do funcionamento do setor privado. A social-democracia acredita que é possível regular a economia capitalista e que o Estado ao intervir nessa mesma economia pode alcançar a equidade social.

Algumas características podem ser outorgadas à social-democracia, nomeadamente a promoção da edificação de uma sociedade socialista através de processos reformistas e democráticos, a compatibilização dos princípios da livre concorrência (partidos liberais) com o intervencionismo do Estado na regulação económica e promoção do bem-estar dos cidadãos (partidos socialistas) e, também, a intervenção dos Estados sociais-democratas em áreas fundamentais da economia, a par da adoção de políticas fiscais.

Tradicionalmente poder-se-á definir como o resultado de movimentos socialistas que dentro de certos limites aceitam a função positiva do mercado e da propriedade privada. Acolhe as instituições liberal-democráticas, mas considera-as insuficientes para assegurar uma plena participação da sociedade civil no poder, tolerando o capitalismo para as transformar.

Segundo Karl Kautsky, citado por Bobbio *et al.* (1998: 1189) “[...] a social-democracia é um partido revolucionário e não um partido que faz revoluções”. Este poderá ser entendido como um partido do qual não se esperam grandes transformações na sociedade. A grande fonte de inspiração provém da social-democracia alemã, cuja origem remonta a 1875, através do congresso de Gotha, no qual foi fundado o partido de inspiração marxista que viria a dar a orientação ideológica organizativa.

Nos seus primeiros anos de constituição centra-se na luta contra o anarquismo, doutrina que se pautava pela defesa da revolta espontânea, ausência de qualquer compromisso e negação da sociedade existente.

A social-democracia tinha, pois, como propósito alcançar o socialismo através da democracia, utilizando como estratégia a criação de uma sociedade assente no autogoverno dos produtores e uma administração sem autoridade nem coerções, fosse de que género fosse, nem mesmo o domínio da maioria sobre as minorias.

Em matéria económica, a social-democracia acaba por rejeitar a visão tradicional comunista que consistia na expansão do setor estatal, negando igualmente o caminho das

²⁸⁸ Sell (2006: 70) esclarece: “[...] não podemos esquecer que esta ideologia política nasceu de uma divisão no campo das esquerdas. Acontece que, depois da morte de Marx, as organizações políticas marxistas se dividiram em duas visões diferentes a respeito do processo de transição do capitalismo para o socialismo, gerando dois grupos políticos: os socialistas revolucionários e os socialistas social-democratas”.

nacionalizações para enveredarem pela intervenção do Estado através da criação de sistemas eficazes de controlo e cobrança de impostos de indivíduos e empresas e, ainda, da transferência de recursos para os sectores económicos. O Estado assumiria, deste modo, uma mera função de orientação na gestão dos recursos globais da sociedade.

2.9.5 O Neoliberalismo

Esta corrente ideológica, também apelidada de liberalismo neoclássico, emerge na sociedade a partir de 1970,²⁸⁹ com objetivos vinculados à oposição da intervenção estatal vigente ao longo de grande parte do século XX, procurando limitar ou infletir as suas políticas intervencionistas. Ela surge como alternativa ao esgotamento da doutrina dominante nos anos dourados da economia (1940 e 1970), considerados por muitos a era dourada do capitalismo.

Também considerada uma extensão da nova direita foi recriada ou redimensionada por atores da grande globalização económica. O neoliberalismo traduz uma forma de fundamentalismo de mercado. Este é entendido como algo acima do Governo e de toda a organização e controlo político, ou seja é visto como uma fórmula mágica para todos os malefícios da sociedade.

Na opinião de Heywood (2010: 64): “O mercado dá a todas as pessoas a oportunidade de ascender ou decair com base em seu talento e trabalho duro. A desigualdade material, portanto, apenas reflecte uma desigualdade natural entre seres humanos”.

Esta doutrina detém como particularidades o livre mercado, o corte da despesa pública com serviços sociais e a privatização de setores da economia sob a tutela do Estado. O neoliberalismo económico, por sua vez, informa que o controle excessivo da economia pelo Estado obstaculiza a livre circulação de bens e capital, tidas como peças fundamentais para alimentar e dinamizar o livre mercado. Deste modo, a retirada do Estado das atividades económicas é encarada como a melhor opção para a defesa da proteção social, razão pela qual o liberalismo tende a separar a economia dos fenómenos sociais.

Com a chegada ao poder de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, na década de oitenta, dá-se início a uma nova era com repercussões a nível planetário que passa muito pelo desmantelamento ou “encolhimento” do Estado de Bem-estar através de políticas reacionárias que muito contribuíram para o aumento das desigualdades sociais, pondo em risco a estabilidade social e a ordem mundial, mas também a sobrevivência do sistema capitalista.

O predomínio desta nova doutrina económica contou com o apoio de duas grandes e importantes forças económicas, Estados Unidos e Inglaterra, patrocinadas por instituições financeiras de projeção mundial, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio, todas elas promotoras de políticas de liberalização económica e financeira, desregulação, privatização, precarização das relações laborais, abertura das economias ao mercado mundial e retração da presença do Estado na economia.

²⁸⁹ A ideologia neoliberal, enquanto versão inovadora do liberalismo, tem a sua origem nos séculos XVIII e XIX nos pensadores liberais, nomeadamente Adam Smith e John Locke.

O neoliberalismo elimina as fronteiras económicas de cada país em prol de um projeto global, contemplador de uma reorganização económica com efeitos na reestruturação política, cujo resultado é uma redistribuição do poder entre o Estado e a sociedade. A tendência dominante no seio deste modelo económico é a destruição de instituições coletivas capazes de amortecer e travar os efeitos nefastos do seu credo.

A globalização é, deste modo, o expoente máximo do desenvolvimento capitalista de onde as elites económicas mais beneficiam através de processos de domínio global assentes no neoliberalismo enquanto doutrina de ideologia económica e política.



Tabela 20 - As principais ideologias da Primeira Modernidade

Doutrinas Ideológicas	Principais Pensadores	Definição	Valores (Defesa)	Função do Estado	Modelo de Economia	Modelo de Estado	Posição (Escala Esquerda-Direita)
Conservadorismo	Edmund Burke	Ideologia política que se baseia na oposição às inovações e às mudanças, fruto de revoluções	Tradições (enquanto base de qualquer atuação política e social)	Promover a livre concorrência e a competição	O mercado é o timoneiro das questões económicas	Estado centralizado	Direita
Socialismo	Saint-Simon, Charles Fourier, Pierre Proudhon, Louis Blanc, Robert Owen e Karl Marx	Doutrina política e económica que se caracteriza pela ideia de transformação da sociedade mediante a distribuição equilibrada da riqueza e propriedade, atenuando as desigualdades sociais	Sociedade equilibrada onde a riqueza e o poder estejam proporcionalmente distribuídos	Produzir e distribuir bens	Economia planificada e centralizada dominada por empresas públicas	Estado Programador	Esquerda

Doutrinas Ideológicas	Principais Pensadores	Definição	Valores (Defesa)	Função do Estado	Modelo de Economia	Modelo de Estado	Posição (Escala Esquerda-Direita)
Liberalismo	Adam Smith e John Locke	Conjunto de princípios e teorias políticas que apresenta como ponto principal a defesa da liberdade política e económica. Neste sentido, os liberais são avessos ao forte controlo do Estado na economia e na vida dos indivíduos	Direitos naturais do homem e sua independência	Garantir a defesa de uma lei comum	Estado à margem do processo económico	Estado Mínimo	Direita
Social-Democracia	Karl Kautsky e Eduardo Bernstein	Ideologia política que apoia intervenções económicas e sociais do Estado para promover justiça social no seio de um sistema capitalista	A construção de uma sociedade socialista mediante processos reformistas e democráticos	Intervenção económica e social para promover a justiça social	Capitalismo regulado pelo Estado	Estado de Bem-estar social	Centro-esquerda

Doutrinas Ideológicas	Principais Pensadores	Definição	Valores (Defesa)	Função do Estado	Modelo de Economia	Modelo de Estado	Posição (Escala Esquerda-Direita)
Neoliberalismo	Friedrich Hayek, Milton Friedman, Leopold von Wiese e Ludwig von Mises	Doutrina político-económica elaborada em 1938 para adaptar o modelo liberal às novas condições do capitalismo do século XX	O livre mercado	Garantir a lei comum e incentivar as iniciativas da sociedade civil	Capitalismo de livre mercado	Estado Mínimo	Direita

Fonte: Elaboração própria com base nos autores estudados.

2.10 ESQUERDA E DIREITA POLÍTICA – REFLEXÃO EM TORNO DOS CONCEITOS

A palavra dicotomia tem origem grega e significa divisão em duas partes, estando subjacente à forma (plural) de observar e pensar a realidade por parte dos cidadãos. As dicotomias põem em confronto as diferenças entre os dois conceitos, no sentido da primazia de um por relação ao outro. Por tal facto, elas constituem uma referência analítica que apoia a estruturação do pensamento. Para além disso, representam um dualismo, díade, polaridade, distinção, oposição, confronto, estando constantemente presente na relação que se estabelece com o mundo.

Em grande parte das democracias representativas atuais, as opções político-partidárias da maioria dos eleitores corporizam a díade política esquerda-direita, cujas raízes remontam à Revolução Francesa,²⁹⁰ a partir da qual se difundiu por toda a Europa e posteriormente pelo mundo, utilizando como veículo o discurso da democracia parlamentar e do socialismo.²⁹¹

A construção do conceito esquerda e direita tem servido, desde esse acontecimento histórico, para separar o universo político em duas partes opostas, pois enquanto apreciação política a dimensão esquerda-direita é uma abstração que simplifica e subsume a posição dos sujeitos políticos.

Freire (2005) realça que a dicotomia esquerda-direita tem assumido capital relevância na política de massas, possibilitando a qualificação das ideologias enquanto instrumento de categorização das posições políticas dos diversos partidos. Para além disso, tem apoiado a comunicação entre partidos e a orientação dos eleitores na compreensão dos fenómenos políticos e na tomada de decisões.

No entanto, a validade e atualidade dessa dicotomia tem vindo a ser questionada,²⁹² tendo na sua base a discussão inerente ao sentido exato dos termos esquerda e direita, no contexto das transformações operadas nas sociedades modernas, imersas que estão em novos fenómenos que despoletaram o surgimento de novos movimentos e partidos políticos. Tudo indica que esta diferenciação tem vindo a sofrer uma erosão, consequência da cada vez maior complexidade dos problemas económicos e sociais que os sucessivos Governos enfrentam.

Segundo Bobbio (1995) direita e esquerda são expressões contrárias que têm perdurado no tempo para elucidar a oposição entre ideologias e entre movimentos em que se divide o ambiente conturbado do pensamento e das ações políticas. Enquanto expressões opostas são, dentro do universo que integram, reciprocamente *excludentes e conjuntamente exaustivas*. Nas suas próprias palavras são “[...] excludentes na medida em que nenhuma doutrina ou nenhum movimento pode ser simultaneamente de direita e de esquerda. E são exaustivos no sentido de que, ao menos na acepção mais forte da dupla,

²⁹⁰ Desde este evento histórico, a esquerda e a direita atravessaram os grandes conflitos sociais, fosse o direito ao voto, o desenvolvimento dos partidos políticos, a afirmação dos sindicatos, a edificação do Estado social, entre outras questões de igual relevância.

²⁹¹ Linhas de orientação ideológica que comportam em si mesmas muitos outros níveis ideológicos, desde a extrema-direita à extrema-esquerda, passando pelo centro.

²⁹² Tavares (2015) expõe que o facto de se questionar a díade ou dizer que na atualidade ela tem menos sentido do que no passado, é um reconhecimento expresso da sua importância e validade.

[...] uma doutrina ou um movimento podem ser apenas ou de direita ou de esquerda” (Bobbio, 1995: 30).

O mesmo autor sublinha que a relevância da díade se vê reforçada pela necessidade de distinguir os conceitos. Como o autor expôs: “Como fazemos para dizer que tal medida governamental não é nem de esquerda nem de direita, se não temos a mínima ideia a respeito do significado dessas duas palavras, ou se consideramos que tinham um significado tempos atrás e hoje não o têm mais?” (Bobbio, 1995: 13).

Intensifica ainda esta posição apoiando-se em Marcel Gauchet (1994): “Independentemente do que vier a ocorrer, direita e esquerda têm hoje uma vida autónoma com respeito à matriz, em cujo interior foram originalmente desenvolvidas. Conquistaram o planeta. Tornaram-se categoria universal da política. Fazem parte das noções de base que informam genericamente o funcionamento das sociedades contemporâneas” (Bobbio, 1995: 15).

Na opinião de Thérien (2012), a definição de direita e esquerda não se antevê facilitada, embora permaneça em evidência a conceção avançada por Norberto Bobbio, segundo o qual a essência desta questão reside na importância que esquerda e direita atribuem ao tema igualdade, ou seja o espaço e dedicação que cada uma lhe concede. Enquanto a direita entende que a igualdade de oportunidades é bastante para a garantia do bem-estar coletivo, a esquerda propugna que a igualdade de oportunidades deve contemplar uma paridade de resultados.

De facto, Bobbio (1995), no seu livro *Direita e Esquerda*, defende uma definição essencialista da distinção esquerda-direita apoiada na dicotomia igualdade/desigualdade. Segundo o próprio, a aspiração à igualdade fundamenta a existência dos movimentos de esquerda. Este autor, sustentado em Galeotti, Laponce e Revelli, constata que o confronto entre a visão horizontal ou igualitária da sociedade e a visão vertical ou desigual da sociedade surge com muita frequência. Na verdade, o valor da igualdade está vinculado à pertença comum à espécie humana e a persistência das desigualdades dão o mote à digladição entre esquerda-direita.

Falar de esquerda e direita é falar de dois grandes marcos divisórios por onde se orientam as políticas da modernidade, numa incessante dinâmica de aperfeiçoamento e constante adaptação às realidades que formam cada sociedade.

De facto, o grande mérito da esquerda e da direita radica na sua constante elasticidade de adaptação à evolução da sociedade e muitas vezes de a conseguir antecipar. Estes dois polos, contrariamente às ideologias mais ou menos estanques como o comunismo ou o fascismo, deram o mote à formação de grandes movimentos de defesa dos direitos civis e humanos da sociedade.

A constante capacidade de superação destes dois núcleos, entre si, tem contribuído para o progresso e fervilhar do pensamento dos seres humanos na perspetiva de resolução das grandes questões que as sociedades defrontam.

Refira-se que os primeiros artigos de defesa dos direitos humanos apenas contemplavam temas civis e políticos, sem nunca preverem a satisfação e resolução da desigualdade económica e social, questão que foi durante vários séculos o principal elo

fraturante do desenvolvimento da humanidade. Na opinião de Tavares (2015: 37): “Para resolver esse problema, a esquerda defendia a redistribuição, e a direita respondia com o direito de propriedade”.

Para este mesmo autor, a direita representa uma visão conservadora e tradicionalista, muito por força do forte peso da religião na formação desta ideologia: “[...] as coisas foram assim por natureza humana – e por isso são e serão” (2015: 42). Esta perspectiva deve ser entendida com um certo naturalismo: “[...] se há desigualdade, se há pobreza, se há injustiça ou discriminação é porque sempre houve – ou, pelo menos, porque antes também houve” (Ibidem: 41). As mudanças são sempre, pois, relutantes e morosas porque podem provocar fraturas à visão conservadora e tradicionalista que alimenta as orientações à direita.

Por sua vez, a esquerda oferece uma visão progressista e dinâmica em que o presente é momentâneo, o futuro é o provir da humanidade e o passado serve como princípio orientador da correção das injustiças cometidas. O ser humano é o elemento central da doutrina de esquerda, elemento capaz de determinar novas formas de progresso económico, mas também social. “As injustiças, a desigualdade, a pobreza [...] não têm nada de natural; elas podem, se desejarmos, ser erradicadas, apagadas do porvir”. Tavares (2015: 42).

Partindo, então, da inegável consistência da distinção direita esquerda, outra questão emerge: dado que a direita e a esquerda continuam a ser usadas para designar diferenças no pensar e agir políticos, qual a razão, ou razões, da distinção?

2.10.1 O critério da distinção esquerda-direita usado por Norberto Bobbio

Sem desmérito dos critérios aventados e discutidos por Laponce (1981) e Dino Cofrancesco (1991), autores referenciados por Bobbio (1995), nomeadamente sobre a religião (a diferenciação entre direita e esquerda resolve-se, em última análise, na distinção entre sacro e profano)²⁹³ e tradição (a referência à tradição, diversamente entendida e analisada em seus distintos sentidos, seria um traço permanente da dicotomia esquerda-direita) respetivamente, para este autor o critério mais utilizado para diferenciar esquerda-direita é a oposição igualdade/desigualdade. Na perspectiva deste autor, todas as propostas políticas que se inspiram no valor fundamental da igualdade são ideologias de esquerda, atribuindo à direita o consentimento da desigualdade em prol de outros valores e princípios.²⁹⁴

O referido autor adianta que o que está em causa é a posição que os seres humanos, organizados em determinados contextos sociais, adotam perante o ideal de igualdade, que é, tal como o anseio de liberdade e da paz, um dos objetivos que os homens se propõem alcançar e pelos quais estão dispostos a lutar.

Para o próprio, nenhuma doutrina defensora de repartição pode negar a resposta às seguintes questões: “Igualdade sim, mas entre quem, em relação a quê e com base em

²⁹³ Bobbio (1995) salienta que uma das afirmações que percorre toda a obra de Laponce, *Left and right. The topography of political of perceptions*, publicada em 1981, é que a religião está à direita e o ateísmo à esquerda.

²⁹⁴ Diferente posição é assumida por Anthony Guiddens no seu livro *Para além da Esquerda e da Direita*. Adianta que as ideologias esquerda e direita inverteram as suas posições na medida em que a primeira se tornou uma força conservadora (olhando para o passado do estatismo soviético ou do Estado de Bem-estar Social) e a segunda, inspirada no neoliberalismo, detém uma proposta para o futuro do capitalismo (Sell: 2006).

quais critérios?” (Bobbio, 1995: 97). Destaca que a conjugação das três variáveis acima constantes pode dar origem a diferentes tipos de distribuição, todos suscetíveis de serem apelidados de igualitários, apesar de diversos entre si. As doutrinas serão consideradas mais ou menos igualitárias em função da proporção dos sujeitos interessados na distribuição, em função da quantidade e valor dos bens a repartir, e ainda no critério utilizado para a concretização de tal ação.

Bobbio (1995) esclarece que quando se diz que a esquerda é igualitária e a direita inigualitária não significa que para pertencer à primeira seja absolutamente necessário defender o princípio de que todos os homens devem ser iguais em todas as dimensões, ou seja, afirmar que a esquerda é igualitária não determina que seja igualitarista. Com efeito, uma coisa é a doutrina igualitária que objetiva reduzir as desigualdades sociais e minimizar as desigualdades naturais, outra coisa é o igualitarismo enquanto visão utópica. Enquanto o igualitário considera as desigualdades sociais e, como tal, elimináveis, o inigualitário parte da premissa de que as desigualdades são naturais e, enquanto tal, inelimináveis.

Norberto Bobbio, cuja análise relega a direita para uma definição negativa, salienta assim que a esquerda, sendo igualitária, tende a apoiar políticas atenuadoras das diferenças, enquanto a direita, sendo desigualitária, favorece políticas que as estimulam.

Porém, este autor, defensor da sobrevivência da dicotomia, não está isento de apreciações negativas. Efetivamente, as críticas recorrentes que vulgarmente lhe são atribuídas podem ser divididas em três grupos: os que sustentam que esquerda e direita são hoje nomes abstratos e que não vale a pena insistir na sua prevalência; os que consideram a diáde ainda válida, mas não aceitam o critério no qual se apoiou e sugerem outros; os que concordam com a diáde e com o critério, mas o consideram insuficiente.

Os primeiros consideram que outrora a polarização esquerda-direita era válida. Todavia, nas sociedades atuais, mais complexas e labirínticas, a distinção acaba por ser redutora e simplista. Alguns autores entendem, até, que a divisão foi abalroada por um acontecimento histórico de grande relevo, a queda do muro de Berlim. No entanto, Bobbio (1995) refere que o facto de a diáde ter sobrevivido a este marco histórico e permanecido viva no seio do debate político é a melhor refutação que pode oferecer aos seus opositores.

No que respeita ao segundo grupo de críticos, ou seja os que mantêm o sentido da diáde, mas que estão céticos relativamente ao critério adotado para estabelecer a distinção, o autor admite que considerar a aspiração à igualdade (razão fundamental dos movimentos de esquerda) não foi ideia própria, limitando-se, tão só, a procurar uma explicação das raízes da distinção, a par da demonstração da sua validade.

Argumenta, ainda, com referência a um clássico contemporâneo do liberalismo, Isaiah Berlin,²⁹⁵ que considera de esquerda o liberalismo que rejeita o desmesurado poder de autoridade construído sobre a força da tradição, fundamental particularidade das direitas.

²⁹⁵ Na opinião de Tavares (2015: 54): “Isaiah Berlin distinguiu dois tipos de liberdade: a liberdade negativa («livre de»), que hoje é mais associada à direita, e a liberdade positiva («livre para»), mais associada à esquerda”.

Vittorio Foa, mencionado por Bobbio (1995), no livro *Del disordini e dellà libertà*, escreve que “[...] a liberdade constitui o mais forte elemento de animação da esquerda deste século” e, simultaneamente, considera “não generosa” a afirmação de que “a direita é desigualdade”. Bobbio dispôs que liberdade e igualdade são duas palavras delicadas, acreditando contudo que a essência da liberdade, que subjaz à doutrina da esquerda, só consegue evidenciar-se em função do fim ou resultados que procura alcançar, designadamente a luta pela igualdade de classes corrompida, muitas vezes, pela vigência de regimes prepotentes.

2.10.2 O questionamento da dicotomia e o aparecimento de uma visão alternativa sobre o ideário político-ideológico – A Terceira Via

Não obstante a discussão se ter centrado de forma privilegiada na diferenciação entre esquerda e direita existente desde a Revolução Francesa, as democracias liberais têm vindo a questionar a expressão da dicotomização das ideias políticas dos séculos XIX e XX que opunha liberalismo ao marxismo, capitalismo ao socialismo, democracia a autoritarismo e esquerda e direita.

Na verdade, em significativa parte do século XIX e XX, a separação direita-esquerda radicava no conflito de classes que opunha capital e trabalho. Enquanto a esquerda interiorizava a defesa da classe operária, a direita propugnava orientações liberais ou conservadoras. A partir dos anos sessenta do século XX, a luta de classes até aqui propagada sofre um revés, impulsionada pelas transformações sociais e políticas, com a emergência de novos conteúdos, como o apoio ou rejeição aos valores pós-materialistas ou aos libertários (Medina: 2015).

A partir daqui, aos tradicionais valores acrescem outros resultantes da nova ordem política e social. Não obstante, a vivacidade da dimensão esquerda-direita, ou melhor da sua matéria essencial, não foi abalada, nem pela mobilização de uma nova esquerda ideológica a partir dos anos oitenta e derrube dos regimes comunistas da Europa Central e de Este durante os anos noventa, nem tão pouco pela ampla aceitação da economia de mercado.

Medina (2015: 2) expõe: “La ductilidad de la dimensión izquierda-derecha no pasa desapercibida, y desde el campo de la ciencia política se formula la teoría de la pluralización de su contenido, que implica que a los viejos significados se añaden otros nuevos derivados de las nuevas prioridades sociales y políticas”.

Pese a ocupação que as antíteses assumem no seio das sociedades ao longo da história, há quem evidencie a teoria sobre o *fim das ideologias*, nascida nos anos sessenta do século XX, apoiada nos escritos de Raymond Aron, Edward Shils, Daniell Bell e Seymour Lipset.²⁹⁶ Segundo esta teoria, as grandes ideologias, dinamizadoras de massas no mundo contemporâneo, viram declinar a sua pertinência funcional em meados do século XX, com a emergência da sociedade e Estado de Bem-estar.

²⁹⁶ Sell (2006: 76) salienta: “O que o estudo destes autores demonstrou é que a clivagem direita e esquerda vinha se tornando cada vez mais irrelevante para o comportamento político dos cidadãos ocidentais e que, cada vez mais, critérios culturais ou ainda pessoais é que guiavam a escolha dos eleitores”.

Questões como a segurança dos cidadãos e perigos da globalização²⁹⁷ não eram, até há bem pouco tempo, temas que preocupassem a esquerda tradicional, constituindo esta situação parte da justificação da crise atual do socialismo, cuja superação parece estar dependente da sua capacidade de adaptação e de regeneração face aos desafios das sociedades modernas. Este processo transformador deverá basear-se numa maior abertura à participação e responsabilização eleitoral dos partidos de esquerda em relação aos cidadãos, em ordem a uma diminuição da hierarquia e rigidez, incrementando uma cultura democrática.

A resposta a esta necessidade de mudança tem-se exteriorizado com o aparecimento de partidos e movimentos de uma nova esquerda, designados por alguns autores de pós-materialistas ou simplesmente nova esquerda (Belchior e Salvador: 2012). A dimensão materialismo/pós-materialismo parece substituir a tradicional dicotomia esquerda-direita, fundada em questões económicas, em que a classe operária apoiava a esquerda e as classes mais altas a direita.

Efetivamente, para além da esquerda e da direita materialistas, novas configurações ideológicas estão a efervescer no decurso da natural evolução das sociedades modernas, enquanto mero processo de readaptação à nova realidade social. Trata-se de uma mitigação das clivagens e de uma moderação de programas, tendo em vista a aceitação de orientações até então intoleráveis. A esquerda pós materialista assume neste quadro particular evidência pela representação expressiva dos valores emergentes nas sociedades pós-modernas da participação (ambientalismo, defesa de minorias éticas, localismo, entre outros).

Com efeito, no contexto das sociedades industriais, a díade político-partidária parece estar a ser gradativamente ocupada por um espaço político distinto, menos polarizado e mais flexível, formado por grupos e organizações que tratam afincadamente questões políticas emergentes (questões ambientais, direitos da mulher, etc.), embora não sejam necessariamente partidarizadas. Inequivocamente, os assuntos que hoje fragmentam posições políticas configuram diferenças por relação ao passado, porquanto se alteraram os objetivos sociais. Estes propiciaram o aparecimento de movimentos ideológicos e não ideológicos preocupados com a resposta às novas exigências da sociedade, cuja preponderância política tem vindo a ampliar-se nas últimas décadas. Os percursores destes movimentos, predominantemente urbanos e tendencialmente de esquerda, procuram responder a inquietações de cariz pós-materialista, de que é exemplo o partido dos verdes da Alemanha ocidental (Belchior e Salvador: 2012).

Há também quem defenda que a clivagem esquerda-direita se vê reforçada no contexto da crise económica face aos constrangimentos orçamentais que opõem os que ambicionam a redução imperativa das despesas sociais e os que privilegiam novas receitas. Se uns defendem o favorecimento dos que trabalham porque geram mais-valias para a economia de determinado país, outros são a favor da justiça social, enquanto mecanismo de apoio aos mais vulneráveis. É no cerne deste antagonismo que o centro ganha preponderância, enquanto juiz protetor de uma posição intermédia e de equilíbrio

²⁹⁷ Thome (2013) informa que uma das perspetivas detidas sobre a globalização (com um aumento da internacionalização das empresas e livre fluxo de capitais, em concreto a partir dos choques petrolíferos) teria feito com que as políticas keynesianas, com viés social-democrata, perdessem as suas características essenciais, tendo que encaminhar-se para um modelo semelhante em todos os países.

das forças esquerda e direita. Aliás, como prática de poder, o centrismo está associado à ideia de moderação (Bryei e Legendre: 2012).

Se as grandes lutas ficaram no passado, o conflito, outrora assumido como instigador de mudança, foi abalroado pelo consenso. Francis Fukuyama, autor mais recente, referenciado por Correia (2012), retomou a referida tese mediante aquilo que ele considerou ser o *fim da história*, posição que atribui ao estado atual do mundo ocidental que terá chegado à estação de destino: a economia de mercado e democracia política.²⁹⁸

Parece claro que nos últimos decénios se tem assistido a uma mudança radical nas significações estruturantes das ideologias tradicionais (Belchior e Salvador, 2012: 59). Ao que parece, a dicotomia esquerda-direita já não assenta na clássica oposição liberdade/igualdade, mas numa nova clivagem materialismo/pós-materialismo. Pese esta alteração político-ideológica, muitos autores sustentam que a díade permanece viva, quando mais não seja pela presença no seio do debate político, nos programas eleitorais, no interior dos próprios partidos, ou até na comunicação social, circunstâncias que de algum modo atestam positivamente a sua existência e validade.²⁹⁹

Neste âmbito, o filósofo e politólogo italiano Norberto Bobbio (1995) acrescenta que as ideologias tradicionais não desapareceram, simplesmente incorporaram novas vestes.³⁰⁰ Outros autores aprovam esta sobrevivência expondo que a esquerda consiste na apologia da mudança social rumo à igualdade política, económica e social, enquanto a direita se suporta numa sociedade atracada aos valores tradicionais de origem hierárquica, avessa à mudança para a igualdade social.

Medina (2015) alude à figura de estilo utilizada por Norberto Bobbio (1998) que dá conta da revitalização permanente da árvore das ideologias enquanto contra resposta às vozes críticas que apontam o seu declinar a partir do fracasso do comunismo histórico e proliferação da complexificação da esfera política. Alega, ainda, que pese o ruído crítico que proclama o fim das ideologias e, portanto, da importância da esquerda e da direita, a dicotomia e a sua essência doutrinal mantém-se. Esta sobrevivência, nebulosa ou abalada pelo aparecimento de novos movimentos, mais não traduz que a sua capacidade de se auto renovar e de resiliência perante os desafios que defronta. Em última instância, argumenta-se que nas sociedades democráticas atuais, fruto das diversas forças em combate e suas coincidências e descoincidências, já não é muito viável formular o problema com base na díade esquerda-direita.

Freire (2006) defende mesmo que o fim da ideologia na política não desapareceu, simplesmente, na atualidade, a clivagem entre esquerda e direita é menos reconhecida

²⁹⁸ Sell (2006: 77) informa: “Entre os principais escritos que decretaram o fim das concepções ideológicas está o famoso texto de Fukuyama, chamado o Fim da História. Para este autor, o capitalismo de mercado associado à democracia representativa seria o estágio final da história humana: não restaria qualquer alternativa para transcender estas formas de organização económica e social”.

²⁹⁹ Ares e Andrea (2017:120) evidenciam: “Los datos de MARPOR demuestran que la dimensión izquierda-derecha es dominante en los países de la OCDE (Volkens, 2007); que persiste en el tiempo una clara diferenciación en este eje entre los principales partidos de cada país (Volkens y Klingemann, 2005), y que, a largo plazo, no se observa una tendencia a la convergencia, sino ciclos de convergencia y divergencia”. De acordo com Duarte (2016), Portugal não foge à regra com uma utilização constante desta dicotomia, expressões que parecem terem sido reforçadas, no seio da sociedade portuguesa, pela alternância do PSD (direita) e PS (esquerda) no Governo.

³⁰⁰ Sell (2006: 76) refere: “As transformações sociais que nos levaram na direcção da chamada “Segunda modernidade” modificaram profundamente o papel das ideologias políticas na sociedade contemporânea, além de afectarem a própria percepção dos analistas sociais a respeito do valor e dos limites das ideologias políticas”.

pelo eleitorado e mesmo os que com ela se identificam fazem-no de forma muito menos firme do que nas décadas de 70 ou 80 do século passado. Acrescenta que “ [...] *as teses sobre o fim da ideologia são elas próprias ideológicas*” (Ibidem, 2005: 16) realçando, apoiado em Norberto Bobbio (1995), que no mundo atual a diferenciação esquerda-direita faz todo o sentido face à persistência das desigualdades entre países ricos e pobres. Quando mais não seja, as expressões Governo de direita, Governo de esquerda, esquerda parlamentar ou direita parlamentar traduzem uma legitimação da diáde em apreço.

Neste contexto, Bobbio (1995: 33) afiança que “[...] não há nada mais ideológico do que a afirmação de que as ideologias estão em crise”. Por outro lado, remeter a esquerda e a direita para um domínio do pensamento ideológico seria um erro, pois esquerda e direita têm no seu conteúdo formas diferentes de ver, ler e pensar as sociedades. Elas comportam contrastes de ideias, interesses e valorações que vão refletir-se na forma de conduzir as sociedades.

Na esteira do questionamento sobre o desaparecimento da distinção esquerda-direita, ou até sobre a sua perda de força representativa, estaria a designada crise de ideologias, refere Bobbio (1995). Porém, este autor afirma que as ideologias sempre estiveram presentes e mais vivas do que nunca.

Sell (2006: 77) esclarece que muito embora se concorde com a tese da sobrevivência das principais ideologias políticas da primeira modernidade, é também impossível refutar o seu enfraquecimento que decorre de dois motivos fundamentais: excesso e carência. Transcrevendo as palavras deste autor: “Por excesso estamos no referindo ao facto de que os valores da liberdade e da igualdade defendidos por direita e esquerda ao longo da era moderna tornaram-se valores já consolidados no imaginário ocidental [...]. Já a “carência” aponta para o fato de que na segunda modernidade apresentam-se problemas de organização colectiva que não podem ser respondidos no quadro das ideologias tradicionais. Questões como o meio-ambiente, direitos da mulher, riscos de grande ameaça, a individualização social e outros problemas da segunda modernidade não encontram resposta nas visões totalizadoras da sociedade industrial da primeira modernidade”.

Em síntese, talvez se possa avaliar que as abordagens ao problema da continuidade ou decadência das referências ideológicas, historicamente edificadas e validadas, estão longe da convergência, situação justificada pelas argumentações a favor ou contra a bipolarização esquerda-direita. Ainda assim, a primeira posição parece reunir maior consenso no seio das teorias existentes, pela prevalência da esquerda e direita tradicional, portanto materialistas, em paralelo com as clivagens de natureza económica.

Sem prejuízo do supra aduzido, no decurso dos novos desafios enfrentados pelas sociedades, muitos autores sustentam o esvaziamento de sentido dos conceitos esquerda e direita. É no âmbito deste ceticismo ou ponto de questionamento que surge o contributo da terceira via,³⁰¹ designação recheada de significados e, como tal, apelidada de plural,

³⁰¹ Segundo Medina (2015) terceira via é uma designação atribuída a um conjunto de aproximações teóricas e propostas políticas e programáticas que, na globalidade, sugerem um sistema económico de economia mista e o centrismo ou reformismo como ideologia. Na prática política, estas posições rejeitam a validade absoluta das filosofias tanto de *laissez faire* como de mercado totalmente controlado do marxismo-leninismo. As filosofias da terceira via têm sido frequentemente relatadas como uma síntese do capitalismo e o socialismo por alguns dos seus autores.

O New Labour que decorreu da governação de Tony Blair entre 1997 e 2007 é visto como o projeto mais emblemático desta reforma da social-democracia, com origem na reflexão académica de Guiddens.

enquanto proposta de reforma da social-democracia, cuja pretensão circunda a vontade de superação da díade ideológica historicamente dominante. Ainda assim, resta saber se ela é uma manifestação dessa superação ou uma solução política que traduz os novos valores emergentes de expressão pós-materialista (Belchior e Salvador: 2012).

Dito por outras palavras, a terceira via, enquanto expressão de transição do século XIX para XX, surge como resposta ao vazio deixado pela alternância esquerda-direita, afirmando-se como uma reforma da social-democracia clássica, adaptando-a aos novos desafios que a globalização da sociedade impõe, em busca de uma solução económica entre o socialismo e o capitalismo.

Dois grandes feitos históricos, como a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria estão associados ao aparecimento deste movimento alternativo. Para além dos aspetos materiais e simbólicos destes acontecimentos, o esbatimento das ideologias que os suportavam foi determinante para o despertar de um novo caminho a explorar.

Neste âmbito, a terceira via procura saciar a ausência de pragmatismo e conhecimento ultrapassado da dimensão esquerda-direita, com a intenção de corresponder aos anseios políticos a partir de outro ângulo de análise. Procura, ainda, entrelaçar, numa relação harmoniosa, valores como a solidariedade, prosperidade, justiça social e liberdade, bem como instituir um novo dinamismo entre o setor público e privado, servindo-se da dinâmica de mercado, embora perspetivando o interesse público.

Alguns autores consideram que a terceira via não corresponde à superação de esquerda-direita, mas antes a uma mescla de contributos de ambas, conjugados de forma diferente. Enquanto visão alternativa, ela agrega princípios inerentes ao debate de cada uma das dimensões políticas, nomeadamente a igualdade, eficiência económica, coesão social, economia de mercado, liberdade individual, direitos, deveres, responsabilidades individuais e sociais, não estando, por isso, para além da esquerda e da direita como aventa Guiddens,³⁰² porquanto abarca princípios de ambas, compreendendo, sim, uma síntese de contributos das duas, cujo resultado não é esquerda nem direita (Belchior e Salvador: 2012).

Medina (2015) concorda que a moderação das sociedades modernas terá conduzido à supremacia do centro político e/ou das terceiras vias, enquanto comprometimento e superação, respetivamente, da confrontação entre esquerda e direita. Ainda assim, para o filósofo e politólogo italiano, a importância da antítese original não é abalada pela progressão centrista.

O centro, à semelhança da esquerda e da direita, é uma realidade dinâmica que não existe ou subsiste isolada. Como refere Thérien (2012: 27) “O centro é, pois [...] uma convergência divergente, consequência da relatividade dos termos esquerda e direita, sendo produto, síntese e antítese dessa mesma dicotomia”.

O centro afirma, por excelência, os pontos de contacto existentes entre esquerda e direita, constituindo-se como o produto das interações de ambas e das dinâmicas que se

³⁰² Guiddens, citado por Sell (2006: 75), expõe: “Vou supor que a Terceira Via se refere a uma estrutura do pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo”.

germinam no interior do espaço de cada uma. De facto, quando o centro se exclui da esquerda e da direita está, ele próprio, a validar a diferenciação entre ambas as partes.

Para Tavares (2015), a esquerda e a direita constituem duas partes de um eixo no qual existe um centro e dois extremos, funcionando para muitos como um lugar de refúgio pela inadequação ideológica aos valores da direita e da esquerda. Para este autor é por vezes considerado “[...] como o lugar vazio da política”, posição essa que se justifica pela efémera tentativa de manter um equilíbrio entre as extremidades, quer por ausência de ideias formadas, quer por rejeição dos princípios ideológicos que dão corpo à esquerda-direita (2015: 23).

Muito embora não exista uma conceção clara e fundamentada do que é a terceira via, existem várias manifestações de índole político-partidária e programática que se cobrem com essa designação. De facto, não se trata de uma nova teoria política ou ideológica, mas de uma forma de fazer política, ainda assim ocupando uma posição mediana entre os dois polos opostos esquerda-direita.

Para Anthony Guiddens, o progresso da terceira via por relação à social-democracia consiste, no entendimento de Paim, citado por Belchior e Salvador (2012: 61), na “[...] compreensão da natureza do mercado e do carácter falacioso da posição maniqueísta que lhe atribui todos os males e, ao Estado, todo o bem”. A partir daqui se infere que a produção de desigualdades não pode ser imputada, em exclusivo, ao mercado, pois o Estado também as pode produzir. Declina-se, assim, a ideia do Estado como bem supremo.

É nesta interceção que Guiddens e Tony Blair convergem. Efetivamente, ambos consideram obsoleta a ideia de que a subordinação ao mercado potencia perigos e malefícios e que o comando da planificação deve pertencer ao Estado.

Ainda no entendimento do mesmo autor, a terceira via, conotada que está com a defesa da proteção social, pode ser categorizada como esquerda, embora com uma configuração distinta da velha esquerda, pelo abandono dos grandes princípios marxistas. Este mesmo autor sublinha que esta nova proposta política agrega um princípio basilar caracterizado pela aproximação do socialismo ao liberalismo, defendendo que a política social deve estar estreitamente vinculada ao desempenho económico e que aos direitos deverão corresponder deveres, obrigações e responsabilidades individuais.

Esta visão alternativa sobre o ideário político-ideológico tem assim por desiderato atingir os objetivos do bem-estar através dos mercados, pondo no mesmo prato da balança eficiência económica e justiça social, colocando a redistribuição de oportunidades no lugar da redistribuição de rendimentos, isto é, a melhor forma de escapar à pobreza é o trabalho individual justamente remunerado, em clara substituição da proteção estatal.

2.11 NOTA BREVE SOBRE A REALIDADE POLÍTICA DE PORTUGAL

Na opinião de Tavares (2015: 84) “Portugal tem um caso de sinistrismo. Esta expressão, de origem italiana, usa-se quando as denominações da política estão enviesadas à esquerda”. Com efeito, no caso concreto de Portugal, o longo período de ditadura da direita levou a que todos os partidos escolhem-se nomes à esquerda, no intento de se afastarem do retrocesso que subjugou o país durante várias décadas e fundamentalmente aportar à sociedade novos direitos sociais, económicos e culturais, até então praticamente inexistentes para a grande maioria da população.

Das grandes forças políticas que emergiram neste período aquele que se posicionava mais ao centro era o Centro Democrático e Social (CDS). O Partido Popular Democrático (PPD), atual Partido Social Democrata (PSD) direcionava-se para a social-democracia, afirmando-se no espectro político do centro-esquerda europeu, tentando sem sucesso aderir à internacional socialista. Esta força política posicionou-se na direita da política portuguesa tendo, mais tarde, abandonado os liberais europeus para se reunir na família democrática-cristã de centro-direita. É justo reconhecer a grande mutabilidade desta força política porquanto a sua emergência começou por estar associada aos liberais, depois aos democrata-cristãos e, mais recentemente, defensora de políticas de austeridade económica e social (Tavares: 2015).

Em termos partidários, nas últimas décadas de democracia, a direita tem sido fundamentalmente constituída pelos dois partidos com assento parlamentar: o Partido Social Democrata (PSD) e o Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP). Ora, o PSD tem sido apresentado como um partido que se guia pelas motivações da social-democracia, ideologia que acabou por ser readaptada com a formação, no final dos anos 70, da coligação Aliança Democrática (AD).

Em coligação com o CDS e o Partido Popular Monárquico (PPM), o PSD relegou gradualmente o seu campo de atuação ideológico, em detrimento de uma política cada vez mais pragmática. Muito embora até à década de 1990 se tivesse tentado preservar alguns princípios elementares da social-democracia, já então era possível identificar no partido aspetos característicos do liberalismo e conservadorismo. A década de 2000, sob a influência do CDS/PP, assinala um corte evidente com o que restava de doutrina social-democracia e um reforço das tendências liberais e conservadoras (Duarte: 2016).

Esta autora acrescenta que o CDS/PP, enquanto partido que no período pós 1974 e até ao início da década de 1990 se assumiu ideologicamente do centro, é hoje tido como partido muito mais permeável a outras influências, aquilo que muitos designam de *amálgama ideológica*.

O percurso e a alteração programáticas dos dois partidos que compõem a direita portuguesa parlamentar é, em larga medida, um processo conjunto e de influência recíproca (Duarte: 2016).

Em Portugal, o Partido Socialista (PS) estabeleceu-se no final da revolução do 25 de abril de 1974, à data com uma expressividade muito reduzida. Ao nível programático e ideológico esta força política não tinha um discurso conexo e regular, querendo, porém, acautelar a sua posição de defesa do socialismo democrático. O PS abandonou a herança marcadamente marxista, presente em muitos discursos e documentos do partido, onde era

defendida a abolição da sociedade de classes e a coletivização dos meios de produção. Com a formação do primeiro Governo constitucional, em 1976, e com a crise económica, o PS viu-se obrigado a moderar o seu programa por via da cooperação com o Fundo Monetário Internacional e com a então Comunidade Económica Europeia (CEE). É a partir de 1995 que o PS exhibe nova orientação programática, defendendo o pleno emprego, o Serviço Nacional de Saúde, a igualdade fiscal, entre outras políticas defensoras do campo social.

O Partido Comunista Português (PCP),³⁰³ fundado em 1921, terá saído da clandestinidade em que se encontrava no período posterior à revolução do 25 de abril de 1974. Apoia-se em fundamentos ideológicos e historicistas, sustentados na ortodoxia da ideologia comunista (Mateus e Ramalho: 2013). Porém, perante as dificuldades vividas no período subsequente à revolução, o PCP teve de adequar o seu programa à nova realidade, abdicando do ideário de revolução, em prol da democracia.

O Bloco de Esquerda (BE), partido político cujo nascimento é mais recente (1999), tem no entanto uma proveniência resultante da fusão de três estruturas políticas: União Democrática Popular (UDP), Partido Socialista Revolucionário (PSR) e Política XXI.

Apontada, por diversas vezes, como uma força política sem orientação ideológica expressamente elucidada, aquando da sua constituição o BE apresentava-se como uma força anticapitalista, democrática e de esquerda marxista. De acordo com Daniel Oliveira, um dos seus fundadores: “O papel do Bloco é ocupar um espaço amplo na esquerda, que não se revê nem na ortodoxia do PCP, nem na moleza do PS, mas que quer um Bloco disponível para soluções de poder” (Mateus e Ramalho: 2013).

A partir de 1976, o sistema de partidos português caracteriza-se por ser multipartidário, polarizado em torno de quatro forças políticas eleitoralmente importantes: PS, PPD/PSD, PCP e CDS/PP, às quais, mais tarde, se junta o BE, com realce para a bipolarização entre o PS (centro-esquerda) e o PSD (centro-direita), os partidos alternativos de poder.

A ideia popular de que os partidos representam ideologias não é de todo incorreta (Ware, 2004: 47), afirmação que legitima a indispensabilidade do conhecimento das ideias base subjacentes aos programas de cada uma das doutrinas políticas. Stock (1985) refere que no tocante aos seus manifestos a diferença não é acentuada. Muito embora o discurso do Partido Socialista (PS) estivesse envolto em conceitos marxistas profundos e o Partido Popular Democrático (PPD) num discurso mais reformista, certo é que ambos se direcionavam para a edificação de uma sociedade socialista usando caminhos diferentes para a concretização dos objetivos.

No entanto, a mesma autora (1985: 45) foca que: “«O consenso» gerado passa, no fundo, pela existência de semelhanças e diferenças entre o PS e o PSD, pelas clivagens subjacentes a cada um, em suma, pelas respectivas características organizacionais e programáticas, base social de apoio e interesses sociais e económicos neles representados”.

³⁰³ De acordo com Jalali (2003), o PCP foi o único partido português que antecede de modo significativo o 25 de abril de 1974.

2.12 NOTA BREVE SOBRE A REALIDADE POLÍTICA DE ESPANHA

Portugal e Espanha assumem uma similitude de características no seu percurso histórico político dado que ambos foram submetidos a um longo período de governação sob orientação ditatorial. No entanto, enquanto em Portugal a ditadura teve uma origem civil, em Espanha teve um cariz militar.

Registe-se que o período de ditadura decorreu de 1939 a 1975. Em 1976, a coberto da Lei 1/1977, de 4 de janeiro, aprovada em 18 de novembro de 1976 pelas Cortes Gerais, deu-se a designada transição espanhola, passando-se de um regime de governação ditatorial para um sistema constitucional democrático (uma monarquia parlamentar).

Ramo (2010: 241) utilizou a terminologia de Giovanni Sartori (1976) para definir três períodos políticos da história recente de Espanha, nos seguintes termos: “[...] en las dos primeras legislaturas el sistema es de pluralismo moderado com dos partidos nacionales (UCD y PSOE)³⁰⁴ [...] otros dos partidos del mismo ámbito en torno al 10% cada uno (PCE y AP).³⁰⁵

Todavia, em 1982, o sistema sofreu alterações provocadas pelo fracionamento da União de Centro Democrático (UCD) e Partido Comunista de Espanha (PCE), a par do acentuado crescimento do Partido Socialista Obreiro Espanhol (PSOE), acabando por converter o anterior *modelo pluralista moderado* num *modelo de partido dominante*.

Entre 1982 e 1993, a batalha eleitoral foi extremamente reduzida, com duas forças políticas a marcar presença no cenário político, ou seja o PSOE e Aliança Popular (AP).³⁰⁶ Esta última força política foi entretanto rebatizada de Partido Popular (PP) em 1989.³⁰⁷

Nos três períodos eleitorais de 1982, 1986 e 1989, o PSOE assegurou uma maioria absoluta. A partir de 1993 entra-se num terceiro período político designado por Ramo (2010) de *bipartidismo imperfeito* dada a alternância de poder entre o PSOE e PP, modelo ainda presente, pese a emergência de cada vez maior número de forças políticas.

Com efeito, em 1977 formou-se a coligação União de Centro Democrático (UCD), entretanto dissolvida em 1983. Esta força política, assumida de centro em termos de espectro político, iniciou como coligação e posteriormente passou a partido político. Foi liderado por Adolfo Suárez que comandou o país entre 1977 e 1982, tendo assumido um papel relevante durante a transição democrática do país.

Em 1978 foi fundada a federação de partidos políticos nacionalistas da direita moderada da Catalunha, composta pela Convergência Democrática da Catalunha com ideologia liberal e centrista e pela União Democrática da Catalunha, de ideologia democrata-cristã. Esta força política, em 2015, viria a transformar-se na coligação

³⁰⁴ União de Centro Democrático e Partido Socialista Obreiro Espanhol, respetivamente.

³⁰⁵ Partido Comunista de Espanha e Aliança Popular, respetivamente.

³⁰⁶ A estratégia da Aliança Popular teve início em 1982, afigurando-se como a grande alternativa conservadora ao socialismo.

³⁰⁷ Esta alteração teve origem em 1989 no IX Congresso do partido, tendo sido apelidado de congresso da refundação. O PP define-se a partir de então como um partido de base ampla onde convivem as ideias liberais, conservadoras e democristianas. No fundo, reformula-se a antiga aspiração de congregar num só partido político o conjunto da direita espanhola (Marcet: 2012).

eleitoral da Catalunha, de nome Democracia e Liberdade (DL), de ideologia independentista e nacionalista catalã e liberalista.

Alguns anos depois, em 1986, forma-se a Esquerda Unida (EU) com o objetivo de transformar a sociedade num sistema socialista democrático assente nos princípios de justiça, igualdade e solidariedade.

Mais recentemente na história política de Espanha, em 2006, nasce a força política Cidadãos – Partido da Cidadania (C'S), com o propósito de rejeitar a independência da Catalunha, tornando-se uma fiel apoiante do federalismo europeu. No espectro-político situa-se no centro, não obstante o grande leque de ideologias de base que a compõem.

Logo no ano seguinte, em 2007, fundou-se o partido político União, Progresso e Democracia (UPyD) que não se identifica ideologicamente nem com a esquerda nem com a direita, recolhendo simpatizantes descontentes do partido socialista e da direita política. Embora se auto defina em termos de espectro-político de centrista, incorpora conceitos e ideias de ambas as áreas políticas.

O Podemos (Podemos.), fundado em 2014, cuja ideologia de base é a social-democracia, socialismo democrático, populismo de esquerda, etc., posiciona-se na escala esquerda-direita na extrema-esquerda. Trata-se de uma força política que em muito pouco tempo conseguiu angariar elevados níveis de simpatia por parte do eleitorado espanhol.

Em 2015 assiste-se igualmente ao aparecimento de outra força política designada de Unidade Popular (UP), cuja ideologia abarca uma panóplia de doutrinas, nomeadamente socialismo, comunismo, marxismo, republicanismo, entre outras, posicionando-se, porém, no espectro-político de esquerda.

Ramo (2010: 258) sublinha: “[...] el electorado español viene siendo muy estable en sus preferências políticas, a pesar de la inestabilidad de las ofertas partidistas. Como en el resto de democracias avanzadas, la principal dimensión de competición es el alineamiento izquierda-derecha de electores y partidos”.



CAPÍTULO 3 – TRABALHO EMPÍRICO

3.1 PORTUGAL E ESPANHA - ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROGRAMAS ELEITORAIS À LUZ DO *MANIFESTO PROJECT* (MP)

Com recurso ao *Manifesto Project Data Dashboard*,³⁰⁸ numa primeira fase, procedeu-se à análise dos programas eleitorais dos principais partidos políticos que compõem o arco de governação em Portugal: Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP), Partido Social Democrata (PSD), Partido Socialista (PS) e Partido Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS/PP), em quatro atos eleitorais, concretamente as eleições dos anos de 1999, 2002, 2005 e 2011.

Idêntico exercício foi feito para os principais partidos de âmbito estatal de Espanha, nomeadamente: Esquerda Unida (EU), Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), Partido Popular (PP), Convergência e União (CiU), União, Progresso e Democracia (UPyD), Cidadãos – Partido da Cidadania (C’S) e Podemos (Podemos.), em cinco atos eleitorais (2000, 2004, 2008, 2011 e 2015). O interesse pelo estudo deste último ano eleitoral deve-se à emergência de forças políticas até aqui ausentes no palco eleitoral, promotoras de agitação mediática e política, porventura com a identificação de soluções diferentes no cenário político espanhol, que motivou o conhecimento mais profundo dos seus programas eleitorais.

O espaço temporal definido permite avaliar o conteúdo dos documentos em apreço antes do eclodir da crise económico-financeira de 2007/2008 e fases subsequentes. De referir que, no caso português, o ato eleitoral de 2011 assume particular destaque, por se tratar do ano que regista o início do processo de resgate financeiro ao país.

Para tal, na referida base de dados, identificou-se o período temporal pretendido (1995-2015); selecionou-se individualmente cada um dos países: Portugal e Espanha; os indicadores: 1.º (*Rile*) *Right-Left Posicion*, 2.º *Welfare*; os documentos disponíveis: programas eleitorais anotados (PDF) e, em situações pontuais de inexistência deste tipo de prova, textos anotados em formato Excel. Cabe aqui registar que o ato eleitoral de 2009 (Portugal) não foi objeto de análise, dada a ausência de textos anotados/codificados.

De acordo com o sistema de classificação *standard* da MARPOR, a área de estudo selecionada foi a 5 – “Bem-Estar Social e Qualidade de Vida”, centrada apenas nos códigos 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) e 505 (Retração do Estado de Bem-estar).

Após a recolha, em formato excel, de todas as frases codificadas com o código 504 e 505³⁰⁹ selecionaram-se unicamente as que fazem menção às pessoas idosas, cujos dados quantitativos extraídos se apresentam na tabela 21 e 23 (Portugal) e 27 e 29 (Espanha), por ato eleitoral e por partido político, seguindo-se, para ambos os códigos, uma análise

³⁰⁸ https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard_dataset/.

³⁰⁹ Em anexo ao presente trabalho.

qualitativa das referidas frases. A concretização desta última etapa metodológica foi precedida de uma categorização³¹⁰ das frases em apreço, identificada na tabela 22 e 24 (Portugal) e 28 e 30 (Espanha), em vista à sua representação gráfica para melhor apreciação/interpretação.

3.1.1 Portugal - Avaliação da posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às pessoas idosas³¹¹ (Código 504 da MARPOR)

3.1.1.1 Análise Quantitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às pessoas idosas (Código 504 da MARPOR)

Tabela 21 - Código 504 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas

Partidos Políticos	Código 504 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas							
	Ato Eleitoral/Ano							
	1999		2002		2005		2011	
	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos
Bloco Esquerda (BE)	46	4	Não Anotado	-	182	21	186	52
Partido Comunista Português (PCP)	430	9	281	30	274	33	13	3
Partido Social Democrata (PSD)	97	5	102	12	90	5	145	9
Partido Socialista (PS)	308	13	304	14	247	24	76	11
Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS/PP)	203	19	116	18	59	8	116	13

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

³¹⁰ Processo de classificação e agregação, ou seja de definição de categorias. A categorização tem por objetivo a condensação da informação, possibilitando a sua interpretação.

³¹¹ Foram consideradas referências às pessoas idosas todas as frases que de forma direta ou indireta lhe dizem respeito, constituindo exemplo: pensão/reforma (e por inerência a sustentabilidade da Segurança Social), envelhecimento da população, equipamentos sociais (Serviço Apoio Domiciliário, Centros de Dia, entre outros), envelhecimento ativo, etc.

3.1.1.1.1 O número/frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar)

A presente tabela indica o número de frases encontradas nos manifestos eleitorais dos partidos políticos: BE, PCP, PSD, PS e CDS/PP, em quatro atos eleitorais: 1999, 2002, 2005 e 2011,³¹² categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas.

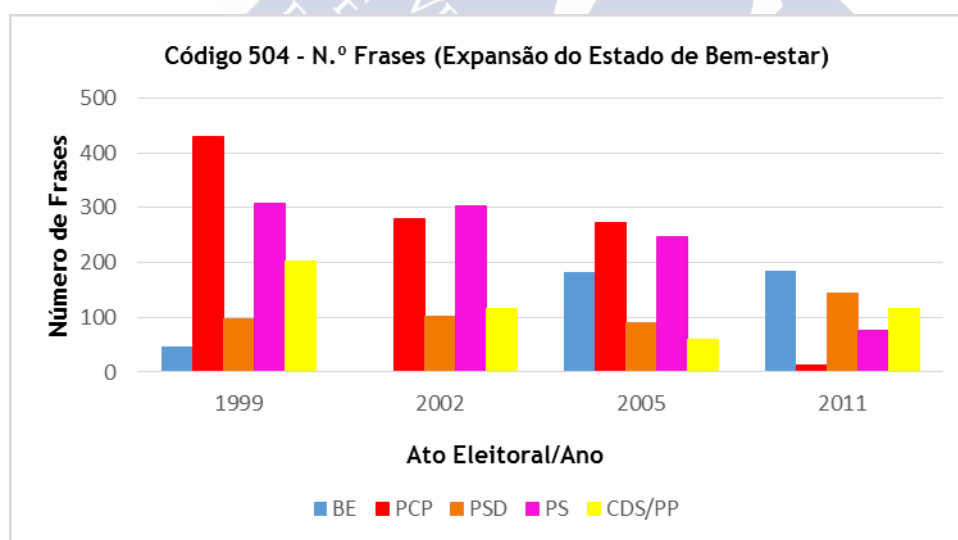
No ato eleitoral de 1999, a força política que maior frequência de frases apresenta é o PCP com 430, seguido do PS com 308 frases. O último lugar, no conjunto dos partidos políticos, neste ano, é assumido pelo BE, com apenas 46 frases.

No período eleitoral do ano de 2002, o primeiro lugar é assumido pelo PS com 304 frases, o segundo pelo PCP com 281 frases. Neste ano, a derradeira posição é representada pelo PSD (102 frases). Cabe aqui evidenciar que no presente ato eleitoral o BE não foi considerado pela indisponibilidade de programa eleitoral anotado/codificado.

As posições do PCP e PS mantêm-se no ano eleitoral de 2005, com 274 e 247, respetivamente, seguido do BE com 182 frases. Uma vez mais, as últimas posições são preenchidas pelo PSD e CDS/PP (90 e 59 frases, respetivamente).

Curiosamente, no ato eleitoral de 2011, as posições invertem-se claramente com o BE a ocupar a primeira posição (186 frases), seguido do PSD com 145 e CDS/PP com 116 frases. O PCP e o PS representam neste ano eleitoral os últimos lugares, com 13 e 76 frases, respetivamente.

Gráfico 14 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico 14 corrobora a análise feita anteriormente, exibindo que em 1999 a primeira posição é ocupada pelo PCP, a segunda pelo PS, a terceira pelo CDS/PP e últimas pelo PSD e BE, respetivamente.

³¹² Os Programas Eleitorais do ano de 2009 não foram anotados e, como tal, não avaliados no presente estudo, tal como se referiu anteriormente.

No ato eleitoral de 2002, as primeiras posições continuam a ser ocupadas pelo PS e PCP, seguido do CDS/PP e, em último, o PSD. De referir que o BE assume neste ano o valor zero, porquanto não foi considerado nesta avaliação face à ausência de programa eleitoral anotado, tal como referido anteriormente.

No ano de 2005, as posições dianteiras são igualmente preenchidas pelo PCP e PS, seguidos, por ordem decrescente, pelo BE, PSD e CDS/PP.

O ato eleitoral de 2011 contraria esta tendência, pela inversão verificada nos resultados. Efetivamente, os primeiros lugares deste posicionamento passam a pertencer ao BE e PSD (186 e 145, respetivamente), seguidos do CDS/PP. O PS e o PCP assumem os últimos lugares, pela ordem descrita. Este comportamento poderá denotar uma certa cumplicidade por opções políticas que porventura não foram as mais adequadas do ponto de vista económico. Como o PS assumiu entre 1999 e 2011 um maior período na governação do país percebe-se que haja uma certa tendência de redução dos investimentos na componente social, em detrimento do agora imperativo cumprimento das metas orçamentais impostas pelo projeto europeu.

A redução do número de frases no programa eleitoral do PCP, em 2011, poderá igualmente ser sintoma do reconhecimento da fragilidade das contas públicas do país, sem prejuízo de outras interpretações.

O PSD e o CDS/PP exibem algumas oscilações ao longo do tempo. Ainda assim, o PSD concentra maior preocupação com a expansão do Estado social no ato eleitoral de 2011, seguido do CDS/PP, cujo número de frases sofre uma evolução favorável por relação ao ato eleitoral anterior (59 e 116). Esta situação poderá eventualmente estar relacionada com uma maior preocupação de ascender ao poder político, uma vez que de 1999 a 2011 o PSD apenas esteve ao leme do país entre 2002 e 2005.

Do conjunto da informação, ressalta que o BE foi ao longo dos quatro anos eleitorais a única força política que seguiu um caminho de ascensão relativamente ao número de frases, com 46, 182 e 186.

Contrariamente, o PCP e o PS fizeram um percurso inverso, sendo que com o evoluir dos anos a preocupação com o Estado social parece declinar, muito provavelmente pelos motivos já expostos.

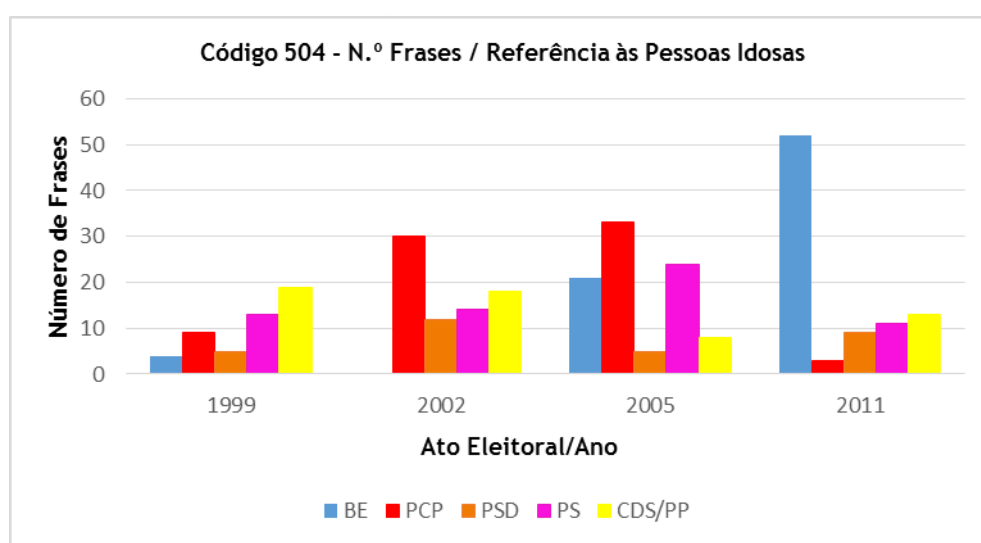
As duas forças políticas que em 1999 detinham a supremacia nesta matéria (PS e PCP) são aquelas que de forma ininterrupta mantêm a maior tendência de declínio ao longo dos períodos eleitorais observadas, atingindo a sua minorada expressão em 2011.

Desta representação gráfica extrai-se uma outra apreciação relacionada com a contração de políticas promotoras do Estado social que, cada vez mais, abandonam os compromissos políticos. De facto, com o evoluir dos anos, e com eles os diferentes atos eleitorais, se verifica, genericamente, um decréscimo do número de frases relacionadas com a expansão do Estado de Bem-estar, situação que parece encontrar justificação na degradação crescente das finanças públicas e fraco desenvolvimento económico do país, relegando para um plano menor a questão do Estado social.

3.1.1.1.2 O número/frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar), respeitante às pessoas idosas

A interpretação do número de frases alusivas às pessoas idosas não poderá ser dissociada da correspondente proporcionalidade entre aquelas e o número total de frases. No entanto, de modo genérico, parece viável registar que até 2002 significativa parte das forças políticas assinala um crescimento a este nível. O mesmo já não acontece no período eleitoral de 2005. Ao crescimento do BE, PCP e PS contrasta uma inflexão dos resultados do PSD e CDS/PP. Porém, estas duas forças políticas mantêm uma trajetória de aumento no ano de 2011, inversamente ao declínio do PS e PCP. No universo das forças políticas da ala da esquerda, apenas o BE evidencia um crescimento muito superior ao apresentado pelas duas forças políticas da direita (PSD e CDS/PP).

Gráfico 15 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) /Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico 15 demonstra que entre o ano de 1999 e 2002, e porque o BE não deverá ser considerado pelo motivo já exposto, todas as forças políticas, à exceção do CDS/PP que exibe uma ligeira diminuição (19 para 18), expõem um crescendo relativamente à preocupação com as pessoas idosas. Todavia, em 2005, esta tendência é mantida pelo PS, PCP e BE, com 33, 24 e 21 frases, respetivamente, que contrapõe com o declínio do CDS/PP e PSD, dados que transparecem uma orientação visivelmente oposta (8 e 5 frases, respetivamente).

Em 2011, o PCP e PS exibem uma queda neste domínio, contrariando fortemente a tendência até aqui verificada. Destaca-se, neste âmbito, o BE, ao distanciar-se das restantes forças políticas, demonstrando um aumento da valorização dos idosos neste ano eleitoral. Igual tendência de subida é evidenciada pelo PSD e CDS/PP.

A análise desta inflexão da tendência verificada pelo PSD, no programa eleitoral do ano de 2005, poderá encontrar algum fundamento na perceção que o partido adquiriu sobre a fragilidade das contas públicas, no período em governou o país (2002-2005). Como o demonstram os gráficos 16 e 17, no ato eleitoral de 2002 e 2005, o PSD não atribuiu grande importância, ou mesmo nenhuma, às categorias: aumento/melhoria/convergência da pensão mínima com o Salário Mínimo Nacional

(SMN) e equipamentos sociais/respostas sociais, dois temas diretamente relacionados com a população idosa.

A descida evidenciada contrapõe claramente com a tendência de subida verificada no programa eleitoral de 2011, quer do PSD, quer do CDS/PP. No contexto do supra descrito, esta informação poderá sugerir uma tentativa de agradar ao eleitorado/pessoas idosas, grupo de relevo no seio dos eleitores.³¹³

A redução do número de frases em apreço verificada nos programas eleitorais do PS e PCP, em 2011, terá eventual justificação à luz dos constrangimentos económicos e financeiros da crise iniciada em 2007/2008, anteriormente invocados.

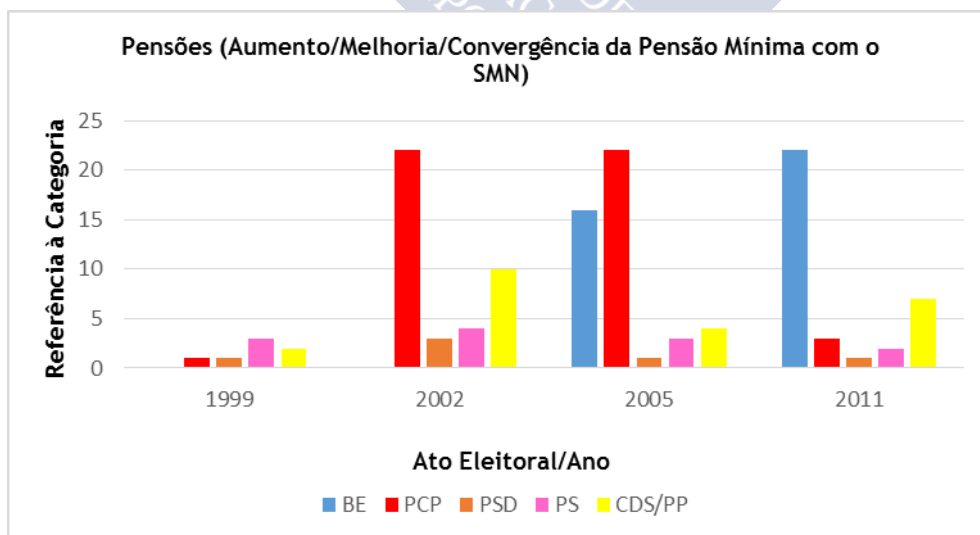
3.1.1.2 Análise Qualitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 504 da MARPOR)

Tabela 22 - Frases Código 504 - Definição de Categorias/Temas (Ato Eleitoral de 1999 a 2011)

Categorias /Temas
Pensões (Aumento/Melhoria/Convergência da Pensão Mínima com o Salário Mínimo Nacional - SMN)
Equipamentos Sociais/Respostas Sociais (Criar, Ampliar, Reforçar)
Saúde (Cuidados Hospitalares/Cuidados Continuados)
Reforma Parcial/Trabalho Parcial/Flexibilização da Idade de Acesso à Reforma
Sustentabilidade da Segurança Social (Problema/Colapso)
Terceira Idade (Proteção/Valorização/Apoio)
Demografia (Esperança de Vida/Envelhecimento da População/Alteração da Estrutura Familiar)
Família (Apoio e Reforço do seu Papel no Cuidado aos Idosos)
Idosos (Vida Precária/Pobreza/Solidão)
Fundo de Pensões (Implementação/Defesa)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto project*.

Gráfico 16 - Categoria: Pensões (Aumento/Melhoria/Convergência da Pensão Mínima com o Salário Mínimo Nacional - SMN)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

³¹³ Em 2011 a população idosa, com 65 ou mais anos, era de 18,9%.

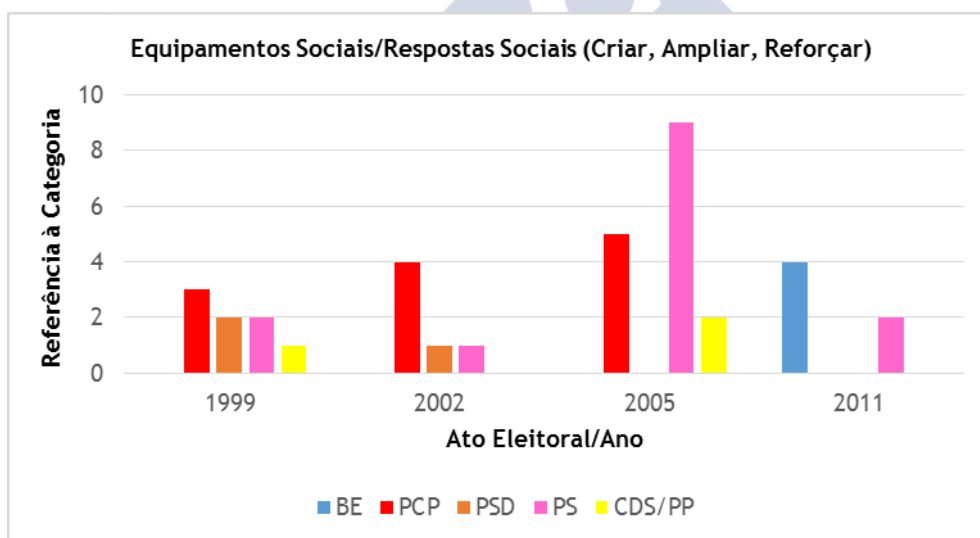
([https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+total+e+por+grandes+grupos+et%C3%A1rios+\(percentagem\)-3018](https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+total+e+por+grandes+grupos+et%C3%A1rios+(percentagem)-3018)).

Genericamente, numa primeira abordagem, o gráfico evidencia que o tema pensões (aumento, melhoria, convergência da pensão mínima com o Salário Mínimo Nacional - SMN) é tratado por todas as forças políticas, sem prejuízo da ausência do BE em 1999, já que o seu programa de 2002 não foi objeto de avaliação pelo motivo anteriormente invocado.

No entanto, um outro nível de interpretação revela que é nos programas eleitorais dos anos de 2002, 2005 e 2011 que o tema ganha maior importância no seio dos documentos em análise, sendo que, em 2002, o destaque é assumido pelo PCP e CDS/PP; em 2005, pelo PCP e BE e, em 2011, pelo BE e CDS/PP. Apesar desta última força política aludir ao tema em todos os programas eleitorais, a expressividade sobressai em 2002. O BE atribui especial importância às pensões em 2005 e 2011.

A fraca expressão atribuída a esta matéria, no ano de 2011, pelas forças políticas analisadas, à exceção do BE, só superada no ano eleitoral de 1999, poderá porventura ser explicada à luz da preocupação com a contenção e redução de custos imposta pelo memorando de entendimento subscrito pelo Governo português e a *Troika*, eventual fundamento para a débil representatividade do PS e PSD, curiosamente as duas forças políticas que alternadamente têm governado o país. Ao que parece, fruto da conjuntura económica e política, nenhuma destas fações ousou assumir com expressividade, perante o seu eleitorado, o compromisso de aumentar, melhorar ou dignificar as pensões.

Gráfico 17 - Categoria: Equipamentos Sociais/Respostas Sociais (Criar, Ampliar, Reforçar)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico expõe que a categoria em análise é focada pelo PS em todos os seus manifestos eleitorais, embora com maior ênfase em 2005, denotando uma preocupação reiterada no tempo quanto a esta matéria. O PCP acompanhou o PS nesta preocupação em 1999, 2002 e 2005. Enquanto o PSD apenas tem representação a este nível no ano de 1999 e 2002, o CDS/PP focaliza esta categoria somente nos programas eleitorais de 1999 e 2005.

Neste âmbito, será de sublinhar, no ano de 2006, o lançamento do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)³¹⁴ pelo XVII Governo Constitucional, através da Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos sociais do território continental. Registe-se a particular incidência em respostas sociais concretas, nomeadamente a criação de novos lugares em Creche³¹⁵ com o objetivo de facilitar a conciliação de vida profissional e familiar, o reforço dos Serviços de Apoio Domiciliário (SAD), Centros de Dia (CD) e Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI), no sentido de melhorar a autonomia das pessoas idosas e retardar a institucionalização. Acresce o desenvolvimento de Respostas Residenciais (RR) e Centros de Atividades Ocupacionais (CAO) para apoio e integração de pessoas com deficiência.³¹⁶

Ao que tudo indica, o lançamento do referido programa, em 2006, pelo Governo de esquerda (PS) acabou por traduzir as preocupações vertidas nos programas eleitorais do ano de 2005.

Cumpr igualmente destacar o Programa Operacional Potencial Humano (POPH), aprovado pelo Despacho n.º 4749/2009, de 29 de janeiro, pela transversalidade de objetivos, ou seja aumentar a capacidade instalada em respostas sociais direcionadas para a infância/juventude, população idosa, pessoas portadoras de deficiência e família e comunidade.

Conjugando a informação deste gráfico com a categoria: “Demografia (esperança de vida/envelhecimento/alteração da estrutura familiar)”, patente no gráfico 22, constata-se, igualmente, que o PSD apenas se encontra representado em dois atos eleitorais (1999 e 2011). Dado que os temas em confronto (equipamentos sociais/respostas sociais /demografia) têm entre si uma forte relação causal seria de esperar uma certa coerência nas intenções apresentadas aos eleitores, o que nem sempre acontece. O que se observa nos programas eleitorais é um conjunto de ideias avulsas, deixando antever medidas fragmentadas, mais eleitoralistas do que concretas e interligadas.

O gráfico 22 (demografia) permite verificar que o BE e o PS são os partidos que focalizam o tema em mais atos eleitorais, resultado que parece traduzir alguma preocupação com as questões demográficas, seja o aumento da esperança de vida, o envelhecimento da população ou, simplesmente, a alteração da estrutura familiar³¹⁷. Com efeito, os equipamentos sociais e as respostas sociais (Serviço de Apoio Domiciliário, Estruturas Residenciais Para Pessoas Idosas, Centros de Dia, Creches, Jardins de Infância, entre outras) são cruciais no apoio à família e pessoas idosas, facto que parece exercer influência no aumento desta categoria nas promessas políticas, face a uma vida que

³¹⁴ Cabe destacar, no momento de redação deste capítulo, o Programa Portugal 2020, cujo investimento se destina à qualificação e diversificação da oferta de serviços e equipamentos sociais de qualidade, flexibilizando e maximizando a capacidade instalada, em especial das estruturas residenciais ou de apoio para idosos e crianças e jovens, reforçando as respostas às pessoas com deficiência e incapacidade.

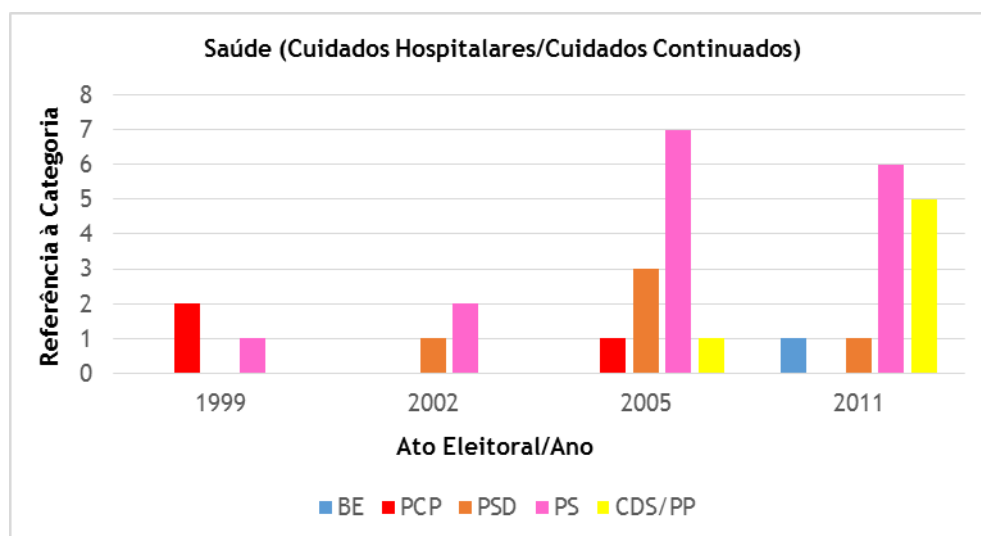
³¹⁵ O aumento em 50% das vagas em Creche - Resposta Social ligada à 1.ª infância onde os níveis de oferta eram ainda diminutos em Portugal. Vários parceiros sociais manifestaram a sua preocupação com esta questão, propondo a criação de incentivos adicionais ao aumento da natalidade.

³¹⁶ Segundo o Instituto de Segurança Social, IP (2016): “O número de entidades proprietárias de equipamentos sociais no território continental registou, nos últimos anos, um desenvolvimento significativo, tanto de entidades não lucrativas, como de entidades lucrativas. Em 2014, por referência a 31 de dezembro, contabilizaram-se cerca de 5 500 entidades proprietárias de equipamentos no Continente, das quais 70% eram entidades não lucrativas”.

³¹⁷ Adiamento da parentalidade, aumento das uniões de facto e do divórcio, decréscimo das famílias alargadas, redução do número médio de filhos por casal, multiplicidade mais acentuada das formas de viver em família, etc.

ganhou anos, a uma estrutura familiar que sofreu alterações relevantes, com consequências ao nível do suporte aos idosos e crianças, responsabilidade agora crescentemente delegada nos equipamentos sociais/respostas sociais.

Gráfico 18 - Categoria: Saúde (Cuidados Hospitalares/Cuidados Continuados)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Nesta categoria, o PS é a única força política que revela esta valorização em todos os programas eleitorais analisados, embora com maior expressividade em 2005 e 2011. O PSD não tem qualquer referência neste domínio no ano de 1999, situação acompanhada pelo CDS/PP em 1999 e 2002; o PCP está representado em 1999 e 2005, e o BE apenas abordou esta temática em 2011.

As alterações demográficas, com a população idosa a assumir um peso crescente ao longo dos anos, a par da alteração do tradicional modelo familiar ditaram a necessidade de equacionar respostas complementares de apoio às pessoas em situação de dependência, com consequente implementação e desenvolvimento de serviços adequados às problemáticas emergentes. Nesta real e premente apreensão foi opção política lançar mão da criação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), consubstanciada na aprovação do Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de junho, por iniciativa do XVII Governo Constitucional, formado pelo Partido Socialista (PS). Esta iniciativa parece ter traduzido/concretizado os compromissos/intenções plasmados (as) ao longo dos períodos eleitorais observados, com particular incidência no ano de 2005.

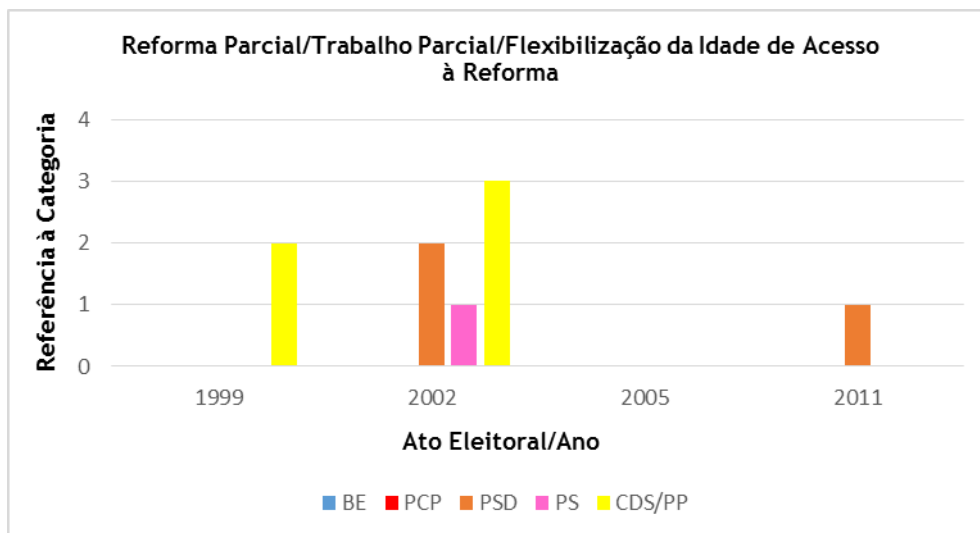
O facto de ser esta força política a lançar a RNCCI poderá justificar a permanência proeminente desta categoria no seu discurso programático no ano de 2011, enquanto projeto de ampliação, consolidação ou mesmo reforço.

Cabe registar que o PSD também aludiu a esta categoria nos seus programas eleitorais nos anos de 2002, 2005 e 2011, presumivelmente por partilhar as preocupações da força de esquerda PS.

Será de mencionar o afastamento explícito do CDS/PP desta categoria entre o ano de 1999 e 2002, não obstante a importância que os serviços de saúde e cuidados continuados têm vindo assumir no seio de uma evolução demográfica que, naturalmente, conduz a necessidades crescentes neste domínio. Porém, em 2011, esta força política revela uma

preocupação aumentada nesta matéria, eventualmente pela tomada de consciência sobre o peso crescente dos problemas de saúde, a par de uma cada vez maior demissão da célula familiar do apoio aos seus doentes/dependentes.

Gráfico 19 - Categoria: Reforma Parcial/Trabalho Parcial/Flexibilização da Idade de Acesso à Reforma



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A menção à categoria em presença apenas mereceu a atenção congregada das forças políticas PSD, PS e CDS/PP no ato eleitoral do ano de 2002, embora com maior manifestação por parte deste último partido político. O surgimento mais expressivo deste tema no período que antecede as eleições do ano de 2002³¹⁸ poderá estar vinculado à aprovação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro (entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio) que definiu novas regras de cálculo (mais onerosas) para determinação do montante da pensão estatutária, por invalidez e por velhice, a atribuir pelo sistema de Solidariedade e Segurança Social. O modelo até aqui vigente, materializado no Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro, consagrava o direito à reforma considerando para efeito de remuneração o total das contribuições dos 10 anos civis a que correspondam proventos mais elevados, compreendidos nos últimos 15 anos.

A fórmula de cálculo contemplada no Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro, previa que a pensão reproduzisse com maior exatidão as remunerações recebidas no decurso da vida contributiva, procurando salvaguardar o desejável equilíbrio financeiro do sistema. Tal não se veio a constatar, porquanto no período transitório (31 dezembro de 2016) para a entrada em vigor da nova fórmula de cálculo das pensões, definida no diploma em apreço, se verificou um aumento dos encargos para o sistema, contrariando as previsões positivas esperadas pela introdução das novas regras.

Daqui resultou a conceção e aprovação de uma nova fórmula de cálculo das pensões, consubstanciada no Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, através da qual se procura, de forma clara e expressa, concretizar as medidas mais adequadas ao enfrentamento dos riscos do envelhecimento demográfico. Neste seguimento, prevê-se a aplicação, na

³¹⁸ As eleições legislativas realizaram-se a 17 de março de 2002.

determinação do montante das pensões, de um fator de sustentabilidade, relacionado com a evolução da esperança média de vida.

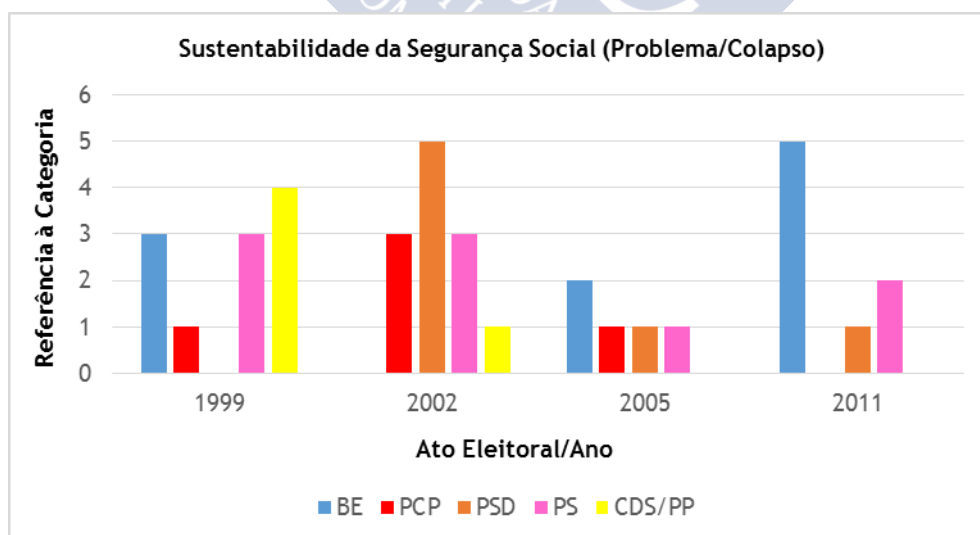
O referido Decreto-Lei altera ainda as regras em matéria de flexibilidade da idade de reforma, a coberto do tão propalado princípio do envelhecimento ativo. Este princípio é preconizado no prolongamento da idade de reforma, através de uma nova forma de concessão de bonificação que passa a ser atribuída por cada mês efetivo de trabalho adicional e diferenciada em função da carreira contributiva. Para além disto, foram previstos mecanismos de bonificação da permanência no mercado de trabalho para os pensionistas que, podendo antecipar a idade de reforma sem qualquer penalização, optem por se manter no seu posto de trabalho.

Ainda na defesa do princípio da promoção do envelhecimento ativo, o referido diploma legal consignou um tratamento diferenciado às carreiras contributivas mais longas. Estas medidas comportam uma dupla vantagem, concretamente o equilíbrio do sistema público de proteção social e a promoção da permanência dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho (estímulo ao envelhecimento ativo e transmissão/partilha de conhecimentos entre trabalhadores - idosos e jovens).

Refira-se, também, que a proposta de Lei n.º 29/IX, de 12 de novembro de 2002, que aprova o Código do Trabalho, enfatiza algumas preocupações relacionadas com a defesa do trabalho a tempo parcial, justificadas pela importância, face aos imperativos da globalização, de adaptação aos novos contextos da organização do trabalho e ao reforço da produtividade e competitividade da economia nacional.

A confluência das inquietações já mencionadas, traduzidas nos diplomas legais aqui invocados, poderão estar na base do aparecimento desta categoria no ato eleitoral do ano de 2002, sem prejuízo de outras circunstâncias alheias a esta análise.

Gráfico 20 - Categoria: Sustentabilidade da Segurança Social (Problema/Colapso)



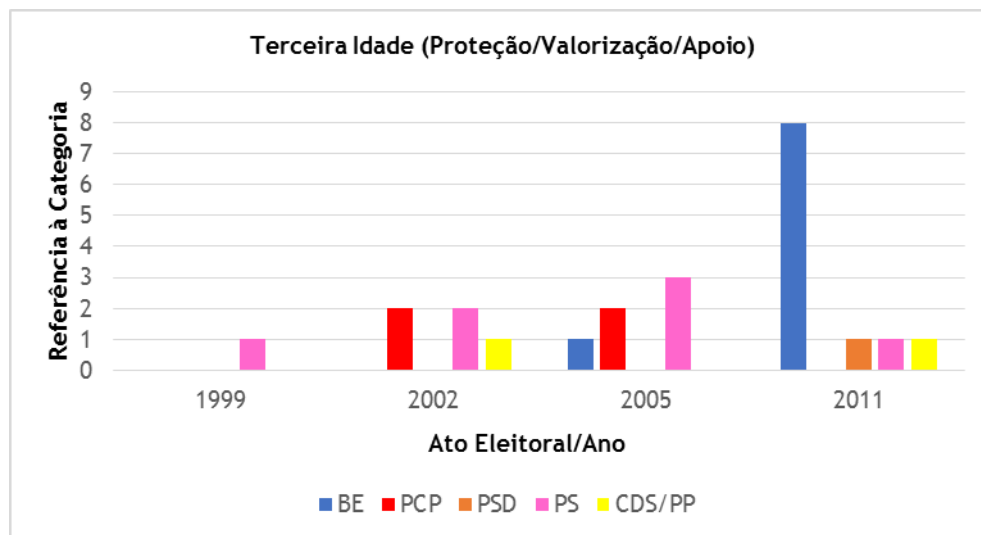
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Sendo a categoria em questão assunto de capital importância para a garantia de direitos fundamentais, sejam pensões ou outras prestações sociais, é inquestionável a presença de um consenso mais ou menos constante e alargado entre as várias forças

políticas em presença. Contudo, apenas em 2002 este tema foi partilhado por todas as forças políticas, à exceção do BE.³¹⁹

Será de destacar que no ano de início do resgate financeiro a Portugal (2011), uma força de esquerda (PCP) e uma de direita (CDS/PP) não abordaram o problema da sustentabilidade da Segurança Social, e como tal qualquer intenção de intervir nesta matéria.

Gráfico 21 - Categoria: Terceira Idade (Proteção/Valorização/Apoio)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

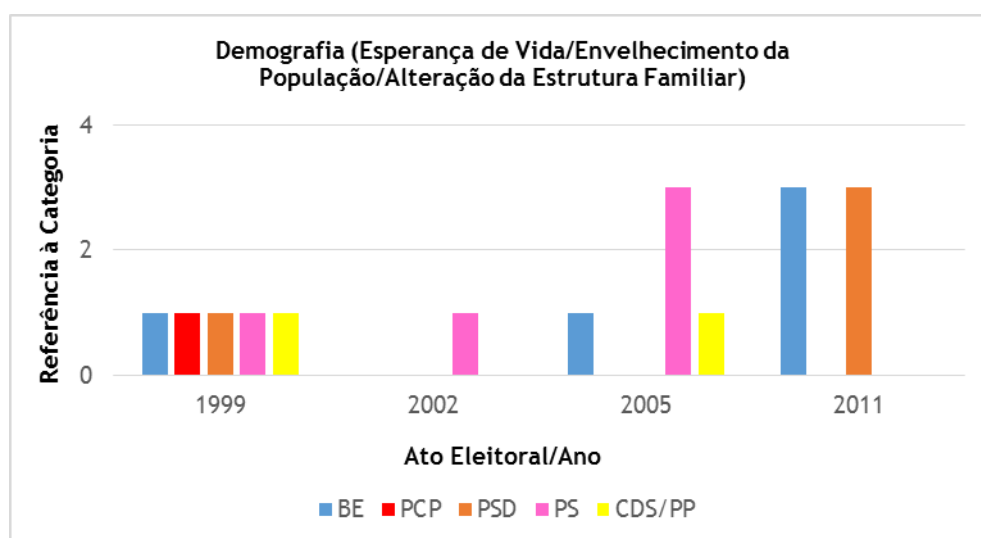
Apesar da evolução demográfica registada no país, a menção a este tema apenas ocupou espaço permanente, com maior ou menor expressão, nos programas eleitorais do PS, sendo notória a ausência do PSD, em termos de frases diretamente direcionadas para o tema, nos atos eleitorais de 1999 a 2005. Obviamente que se trata de uma categoria subentendida em muitas outras intenções/compromissos, ainda que não seja referida de forma explícita.

Cabe registar, contudo, que a alusão direta a esta categoria foi feita pelo PCP em dois atos eleitorais (2002 e 2005); pelo BE em 2005 e 2011 e pelo CDS/PP em 2002 e 2011.

De forma muito inequívoca, compatibilizar os compromissos presentes no Programa de Ajustamento Financeiro a Portugal com a atenção e medidas de apoio que os idosos requerem parece ser, cada vez mais, uma equação difícil de alcançar, razão que poderá esclarecer o débil destaque atribuído a esta categoria pela maioria das forças políticas em análise.

³¹⁹ Recorde-se, uma vez mais, que a força política BE não está representada nesta categoria no ano de 2002 face à ausência de programa eleitoral anotado.

Gráfico 22 - Categoria: Demografia (Esperança de Vida/Envelhecimento da População/Alteração da Estrutura Familiar)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A leitura do gráfico permite concluir que no ano de 1999 a categoria: “Demografia (aumento da esperança média de vida, envelhecimento da população, alteração da estrutura familiar)” está representada, equitativamente, nos programas eleitorais de todos os partidos políticos, embora com muito baixa expressividade em termos de número de frases (apenas uma para cada um dos partidos). Pese esta constatação, nos atos eleitorais seguintes, a representação desta categoria é dispersa pelas diferentes forças políticas, destacando-se, contudo, em 2005 o PS e em 2011 o BE e o PSD.

Face aos resultados exibidos, é possível inferir que o tema não congregou, de forma continua e consistente, o interesse de todas as forças políticas, pese embora a atualidade do mesmo, seja pela baixa taxa de fecundidade que, embora com irregularidades, tem assumido desde 2000 uma trajetória descendente, por oposição a uma longevidade que tem vindo a aumentar, seja pelas alterações no mercado de trabalho, ou mesmo pelas modificações operadas na estrutura familiar tradicional.³²⁰

O relegar, deliberado ou não, de um assunto tão premente nos programas eleitorais de alguns partidos políticos em 2011 (PCP, PS e CDS/PP) poderá, provavelmente, estar relacionado com o período crítico em que Portugal se encontrava, cuja atenção das principais forças políticas se centrou mais na categoria pensões, equipamentos sociais/respostas sociais, saúde, sustentabilidade da Segurança Social e, ainda, na terceira idade, tudo em nome dos constrangimentos financeiros e orçamentais impostos a Portugal, como já vem sendo referido.

³²⁰ Recorde-se que entre os anos de 2000 e 2011 a taxa de fecundidade sofreu uma quebra muito significativa, de 45,9% para 38,6%. No ano de 2000, a esperança de vida à nascença era de 72,9 anos para os homens e 79,9 anos para as mulheres, sendo que em 2011 se verificou um aumento para os 76,07 anos para os homens e 82,6 anos para as mulheres. O índice de envelhecimento atingiu em 2011 os 125,8%, quando em 2000 era de 103,3% e em 1990 de 65,7%. Dados obtidos em:

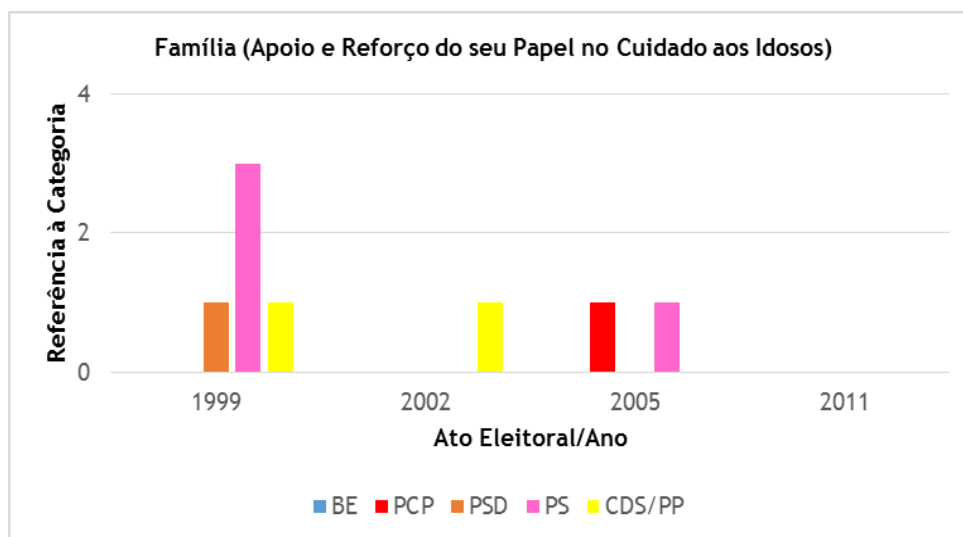
Pordata: <http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+fecundidade+geral-618>;

Pordata: <http://www.pordata.pt/Portugal/Esperanca+de+vida+em+anos+na+nascenca-418>;

Pordata: <http://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526>.

Apesar dos resultados exibidos pelo gráfico, quer a categoria equipamentos sociais/respostas sociais, quer a saúde (cuidados hospitalares/continuados) assumem como inerente a questão do envelhecimento da população, pois um número crescente de idosos necessitará, seguramente, de mais e melhores respostas aos problemas decorrentes da idade avançada, associados a uma, cada vez maior, falta de suporte familiar.

Gráfico 23 - Categoria: Família (Apoio e Reforço do seu Papel no Cuidado aos Idosos)



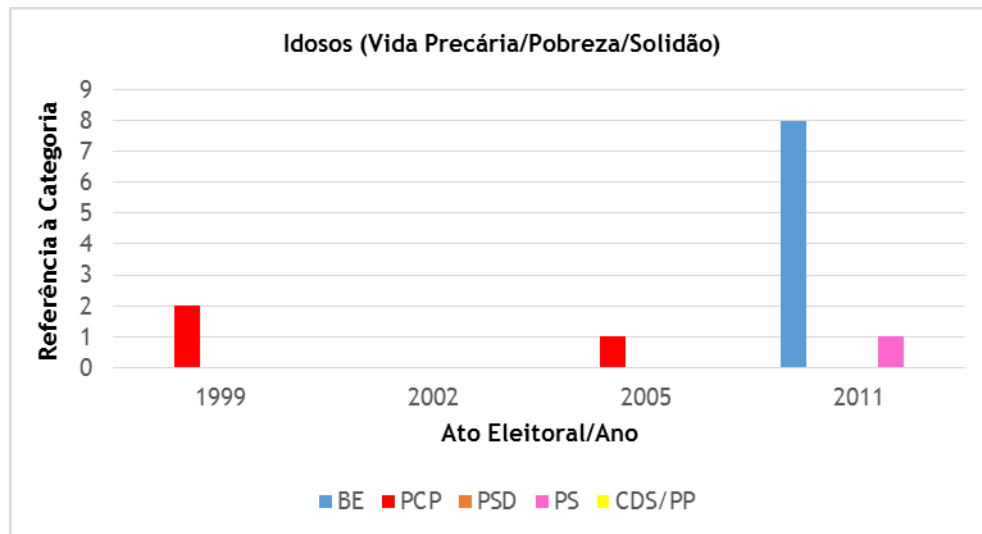
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico exhibe que em 1999 três dos principais partidos que compõem o arco de governação em Portugal (PSD, PS e CDS/PP) revelaram, nos seus programas eleitorais, a intenção de apoiar e reforçar o papel da família, eventualmente com o propósito de manter os idosos no seu meio de origem ou retardando a sua institucionalização. Nos subsequentes períodos eleitorais, o tema volta a ser abordado em 2002, em exclusivo pelo CDS/PP e em 2005 por duas forças de esquerda (PCP e PS).

Sem menosprezo do modelo tradicional de proteção aos idosos, historicamente assente na célula familiar e redes de vizinhança, o país tem vindo a registar (fruto de grandes investimentos na rede de equipamentos sociais, alteração da estrutura familiar³²¹ e transformações no mercado de trabalho) uma alteração ao paradigma dominante, situação que poderá explicar a ausência desta categoria nos programas eleitorais de algumas forças políticas ao longo dos períodos eleitorais de 1999, 2002 e 2005, situação mais marcante em 2011 com um total afastamento desta categoria dos discursos programáticos.

³²¹ A evolução das estruturas familiares é um dos fatores proeminentes de mudança nas sociedades contemporâneas.

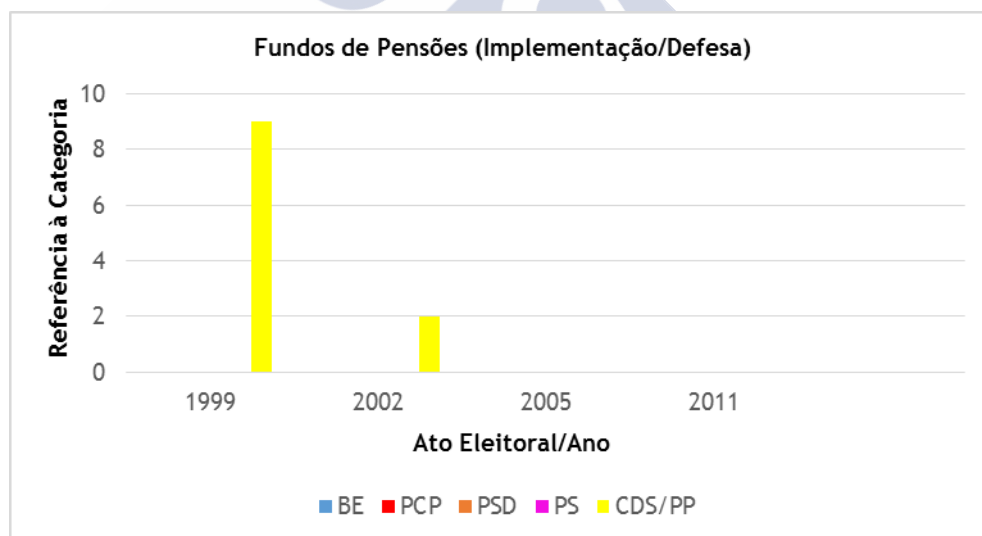
Gráfico 24 - Categoria: Idosos (Vida Precária/Pobreza/Solidão)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Da apreciação do gráfico resulta claro que a abordagem à vida precária, pobreza e solidão dos mais idosos é feita em exclusivo pelas forças de esquerda (PCP, BE e PS), muito embora o protagonismo, em termos de frequência, seja alcançado pelo BE.³²²

Gráfico 25 - Categoria: Fundos de Pensões (Implementação/Defesa)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico demonstra que o CDS/PP é a única força política que aborda, nos seus manifestos, a implementação/defesa dos designados fundos de pensões. Fá-lo em dois períodos eleitorais: 1999 e 2002. Estes fundos, enquanto mecanismos autónomos de gestão maioritariamente privada, destinar-se-ão a garantir o financiamento dos planos de

³²² O destaque atribuído a este tema não deixa de ser surpreendente, pois, de acordo com o Eurostat, em Portugal a população com 65 e mais anos exibiu em 2009 uma taxa de risco de pobreza (condição considerada como abaixo de 60% do rendimento mediano) de 21,0% após as transferências sociais, percentagem ligeiramente superior à observada em 2008 (20,1%), valor que adquire maior significado quando comparado com a média comunitária (17,8%). O agravamento da pobreza é proporcional ao aumento da idade, pelo que a população de 75 e mais anos detém um risco de pobreza que alcança os 24,4%, sendo na UE apenas de 20,3%. (Carneiro: 2012) - (Relatório final do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa - CEPCEP). Neste mesmo relatório pode ler-se: “A solidão, a falta de rendimentos e a inatividade constituem fatores de risco para os idosos, em termos de necessidades acrescidas de serviços de saúde e de bem-estar”. (Ibidem:24).

pensões futuros, dada a ameaça que paira sobre o único, quase exclusivo, sistema de proteção social público português.

Esta força política tem vindo a defender este sistema, alegando que deve ser dado ao beneficiário a possibilidade de escolha, voluntária, de recurso a este mecanismo complementar à capitalização pública. Sem dúvida, o país tem vindo a ser confrontado com debates que inferem sobre uma possível alternativa privada ao sistema público de Segurança Social.

Ainda assim, a ausência de referências a esta categoria por parte do PS e PSD, nos quatros períodos eleitorais analisados, retira protagonismo e significância ao CDS/PP. Efetivamente estamos perante um tema particularmente delicado e que dificilmente congregará popularidade, razão que pode estar na base do seu premeditado afastamento dos programas eleitorais. Não obstante, e porque o ano de 2011 foi um marco decisivo para a implementação de várias reformas estruturais restritivas da proteção social em Portugal é provável que nos próximos anos se venha a detetar uma tendência de viragem do modelo até agora dominante.

3.1.1.3 Análise Quantitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR)

Tabela 23 - Código 505 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas

Partidos Políticos	Código 505 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas						
	Ato Eleitoral/Ano						
	1999	2002		2005		2011	
	N.º Frases	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos
Bloco Esquerda (BE)	0	0		0		0	
Partido Comunista Português (PCP)	0	0		0		0	
Partido Social Democrata (PSD)	0	0		10	10	47	7
Partido Socialista (PS)	0	0		23	8	3	3
Partido Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS/PP)	0	14	0	6	2	101	13

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Nos quatro períodos analisados, os programas eleitorais das duas forças políticas de esquerda, PCP e BE, não registaram qualquer frase categorizada com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar).

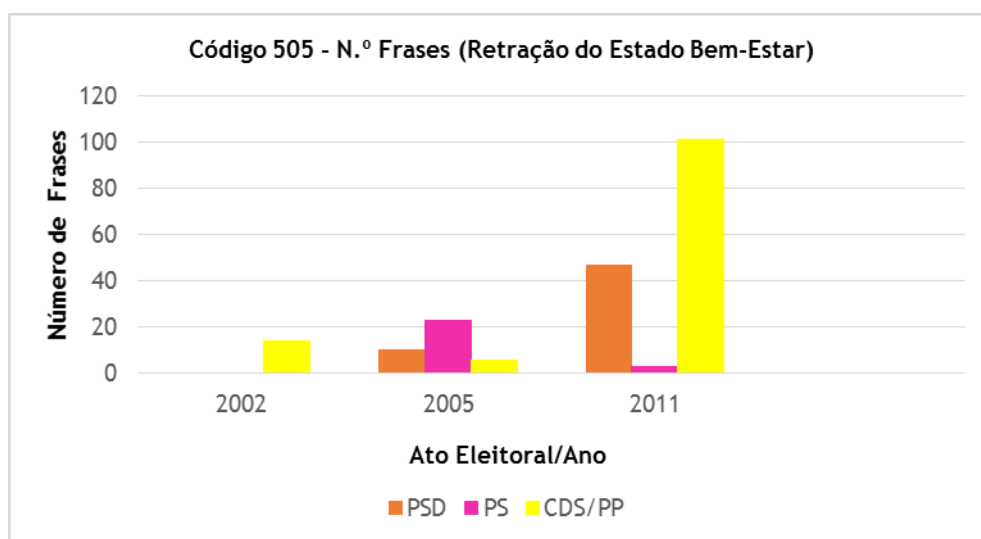
A tabela revela, ainda, que no ano de 1999 as forças políticas restantes não fizeram constar dos seus manifestos eleitorais qualquer frase anunciadora da retração do Estado social, situação contrariada no ano eleitoral de 2002 pelo CDS/PP com 14 frases, ainda que nenhuma delas invoque as pessoas idosas.

Nos atos eleitorais ulteriores, 2005 e 2011, as forças políticas PSD, PS e CDS/PP fizeram constar nos seus discursos programáticos frases denunciadoras da retração do

Estado social, algumas das quais atinentes às pessoas idosas. Em concreto, no ano de 2005, o PSD apresenta 10 frases, todas elas pertencentes à população idosa; o PS exhibe 23 frases, das quais 8 aludem a este grupo demográfico e, por último, o CDS/PP apresenta 6 frases, 2 das quais atinentes ao mencionado grupo etário.

No período eleitoral de 2011, o CDS/PP é a força política com maior expressão neste domínio com 101 frases, as quais integram 13 respeitantes às pessoas idosas, seguido do PSD com 47 frases, das quais 7 identificam este grupo etário. Por último, com uma representação bastante reduzida, surge o PS com 3 frases, todas elas referentes ao grupo etário em apreço.

Gráfico 26 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar) - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

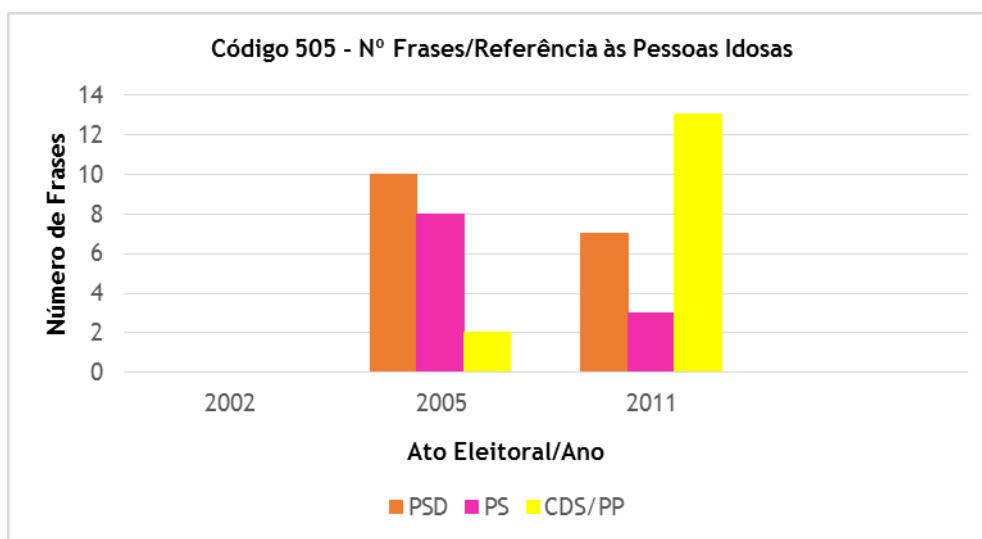
Das três forças políticas, cujos programas eleitorais integram frases categorizadas com o código 505, a partir do ano eleitoral de 2005 há uma inversão das tendências verificadas no período eleitoral antecedente (2002). De facto, os valores nulos registados pelo PSD e PS em 2002 passam a positivos em 2005, com 10 e 23 frases, respetivamente, por oposição ao CDS/PP, única força que em 2002 regista valores positivos (14 frases), pese o decréscimo verificado em 2005 (6 frases).

Nas eleições do ano de 2011, as duas forças políticas de direita (PSD e CDS/PP) assinalam um aumento muito expressivo neste domínio com 47 e 101 frases, respetivamente. A esquerda, aqui representada pelo PS, exhibe uma diminuição do número de frases categorizadas com o código 505 (3 frases).

Daqui se pode inferir que são as forças de direita a assumir a dianteira no campo da retração do Estado social, por oposição às forças de esquerda, algumas das quais (PCP e BE) sem qualquer representação neste domínio nos seus manifestos eleitorais.

Ao que tudo indica, volvido o ano de 2011, esta tendência acabou por se refletir verdadeiramente nas principais medidas de proteção social vigentes em Portugal, sob o comando de um Governo de coligação PSD e CDS/PP (2011-2015), tal como consta de capítulo anterior.

Gráfico 27 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar) - Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A ascensão assumida pelo PSD e PS nas eleições de 2005 contrasta com a redução do número de frases alusivas à população idosa verificada nos seus programas eleitorais do ano de 2011. Relativamente à restante força política, CDS/PP, sem representação neste domínio no programa eleitoral do ano de 2002, apresenta uma clara tendência de subida, que inicia em 2005 com 2 frases, aumentando para 13 em 2011.

Ao que parece, as duas forças políticas mais votadas em Portugal (PSD e PS) apresentam-se às eleições do ano de 2011 sem querer atentar, de forma muito expressiva, sobre um grupo etário vulnerável que poderá fazer a diferença nos resultados eleitorais.

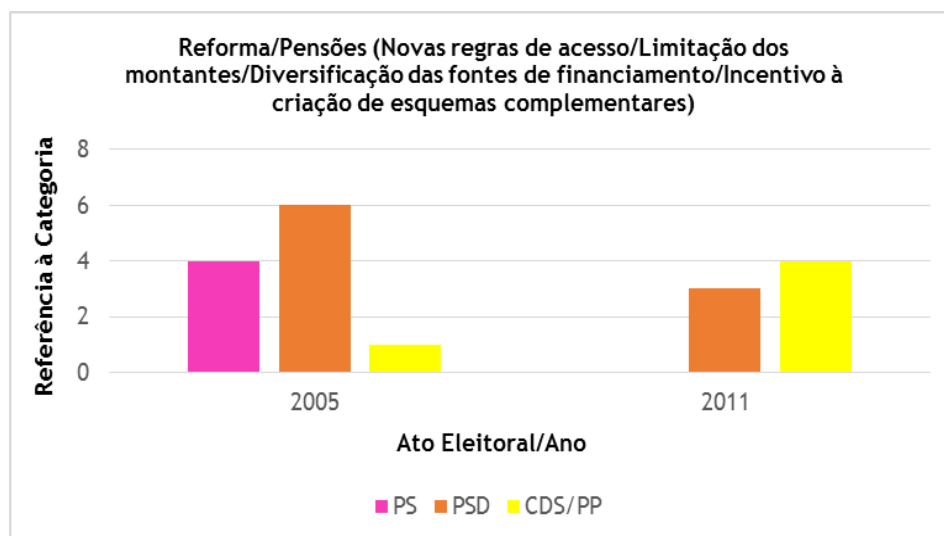
3.1.1.4 Análise Qualitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR)

Tabela 24 - Frases Código 505 - Definição de Categorias/Temas (Atos Eleitorais de 1999 a 2011)

Categorias/Temas
Reforma/Pensões (Novas regras de acesso/Limitação dos montantes/Diversificação das fontes de financiamento/Incentivo à criação de esquemas complementares)
Reforma Parcial/Trabalho Parcial/Flexibilização da idade de acesso à reforma/Envelhecimento Ativo (Evitar perda de competências e minimizar os custos da antecipação da idade da reforma)
Equipamentos Sociais (Transferência de equipamentos sociais geridos pelo Estado para as IPSS)
Equipamentos Sociais (Desenvolvimento/Reforço da parceria e apoio financeiro às IPSS/Autossuficiência futura das IPSS)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Gráfico 28 - Categoria: Reforma/Pensões (Novas regras de acesso/Limitação dos montantes/Diversificação das fontes de financiamento/Incentivo à criação de esquemas complementares)

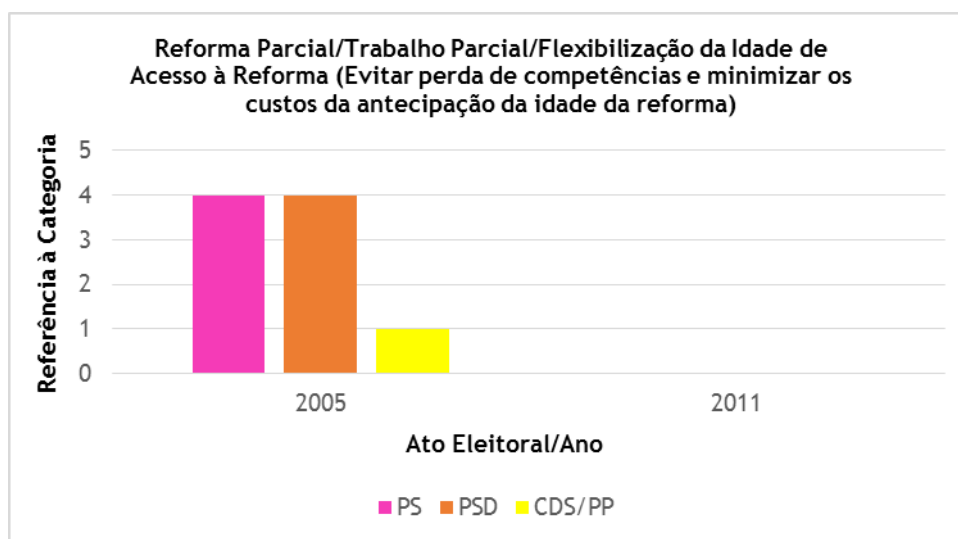


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O presente gráfico indica que em 2005 duas forças políticas de direita (PSD e CDS/PP) e uma de esquerda (PS) invocam as pensões, muito embora, como o comprovam as tabelas em anexo ao presente trabalho (suporte digital), o PSD direcione a atenção para a necessidade de adotar novas regras que definam o direito à reforma, seja respeitando o total das contribuições ao longo da vida, seja por via de ajustamentos graduais e progressivos da idade de reforma aos ganhos da esperança de vida, princípio este partilhado pelo PS. Esta força partidária defende, de igual modo, a necessidade de instituir uma limitação do teto máximo (*plafond*) do valor da reforma a pagar pelos sistemas públicos de Segurança Social, bem como o congelamento dos aumentos das atuais pensões que excedam aquele valor e, também, a restrição da antecipação da idade de reforma. Esta última posição é igualmente defendida pelo CDS/PP.

No ato eleitoral do ano de 2011, este tema é abordado em exclusivo por duas forças de direita, PSD e CDS/PP. Enquanto o primeiro defende a diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social no sentido de diminuir o impacto da evolução demográfica, limitação dos valores máximos das pensões nas reformas públicas e o incentivo à criação de esquemas complementares de reforma, designadamente ao nível das empresas (desenvolvendo um mecanismo privado com supervisão pública e gestão por entidades independentes do Estado), o segundo fala na introdução de plafonamento voluntário nas pensões e em desonerar o Estado do pagamento de pensões muito elevadas.

Gráfico 29 - Categoria: Reforma Parcial/Trabalho Parcial/Flexibilização da idade de acesso à reforma (Evitar perda de competências e minimizar os custos da antecipação da idade da reforma)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A leitura do gráfico 29 revela que a categoria em apreço, no ato eleitoral do ano de 2005, é tratada por uma força política de esquerda (PS) e duas forças políticas de direita (PSD e CDS/PP), embora, entre estas duas forças políticas, assumam maior relevância o PSD. Com efeito, este partido político alude à reforma flexível ou faseada (em que os trabalhadores poderão alongar a sua vida ativa) e à criação de uma eventualidade que permita a conjugação simultânea de trabalho e reforma, medidas que poderão contribuir para evitar a perda abrupta de força produtiva nos locais de trabalho e, subsidiariamente, promover o envelhecimento ativo. Idêntica posição é subscrita pelo CDS/PP, ao referenciar a necessidade de introdução das reformas a tempo parcial em conjugação com o trabalho em igual modalidade.

Muito em linha com as intenções atrás mencionadas, a força política PS revela a intenção de adotar medidas promotoras da permanência dos trabalhadores mais idosos nos seus postos de trabalho, tendentes à promoção do envelhecimento ativo e à partilha de conhecimento e experiência entre trabalhadores³²³ (idosos e jovens) e, ainda, a minimização dos custos associados à antecipação da idade da reforma.

Curiosamente, no ato eleitoral do ano de 2002, as mesmas forças políticas abordaram esta temática, tal como se pode verificar no gráfico 19 – Categoria: Reforma parcial/trabalho parcial/flexibilização da idade de acesso à reforma, embora numa perspetiva de expansão do Estado social.

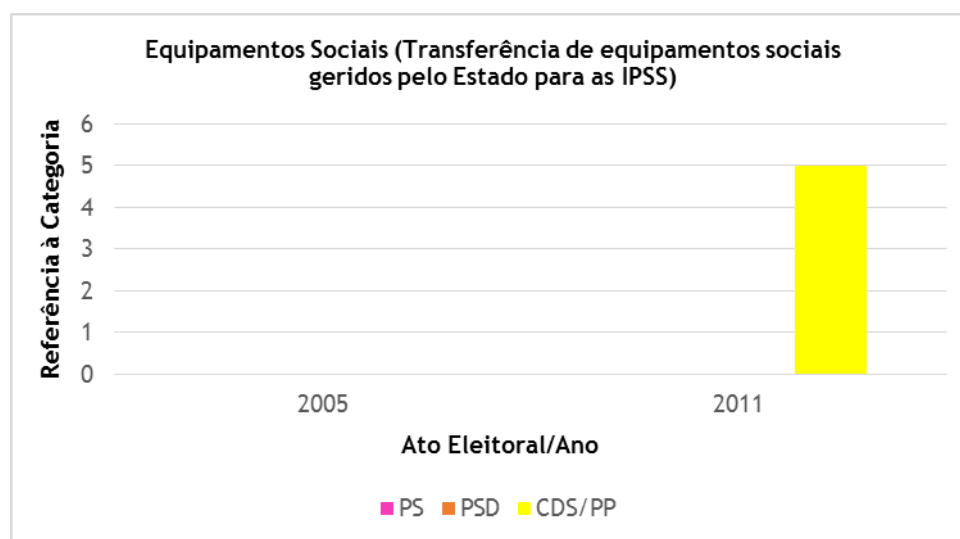
As frases, que se transcrevem: “Em quarto lugar, estimular o prolongamento da vida activa” (PSD) e “[...] o caminho do envelhecimento activo” (PS) foram consideradas na categoria em apreço por se entender que num contexto de retração do Estado social, a intenção que as reveste mais não é do que uma limitação ao acesso à pensão/reforma.

³²³ Num tempo em que a força produtiva está a envelhecer, consequência do envelhecimento da população mundial, as organizações enfrentam desafios apreciáveis no que diz respeito à gestão, motivação e retenção dos trabalhadores mais velhos. De facto, toda a bibliografia sobre o tema dá conta de que as pessoas vivem mais tempo e com mais saúde, mantendo várias capacidades de trabalho intactas, mesmo após a reforma.

A ausência de referências, por parte das forças políticas em análise, nos manifestos eleitorais preparatórios das eleições do ano de 2011, poderá, eventualmente, ser justificada pelas repercussões da crise de 2007/2008 sobre a economia nacional, que não terão dado margem à ponderação desta temática, não obstante o agravamento das condições de garantia da sustentabilidade do sistema público de Segurança Social e atualidade assumida pelo problema.

Cabe registar que no ano de 2011, o primeiro-ministro de então, Eng.º José Sócrates, pediu a demissão do Governo, considerando que a crise política só poderia ser resolvida pela decisão soberana dos portugueses, situação que remeteu o país para novas eleições.

Gráfico 30 - Categoria: Equipamentos Sociais (Transferência de equipamentos sociais geridos pelo Estado para as IPSS)



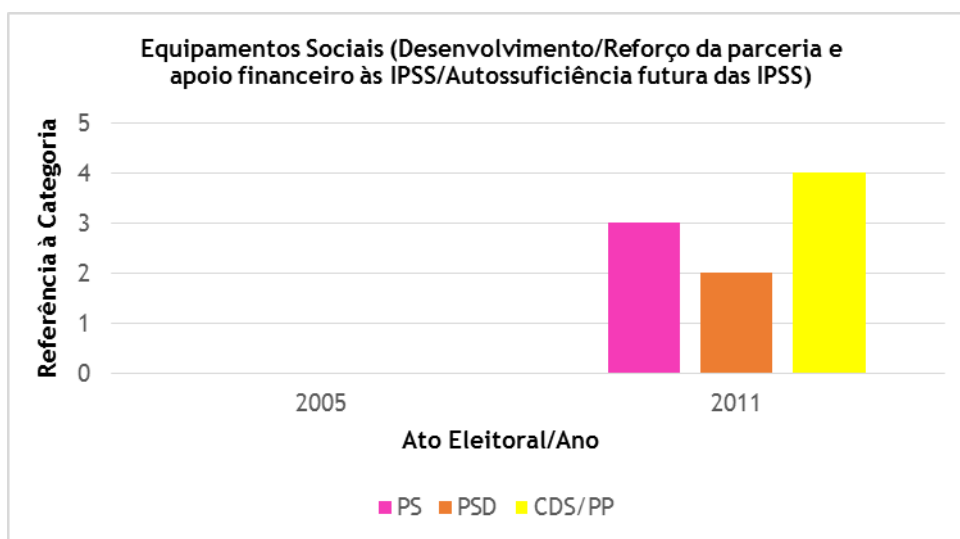
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O presente gráfico evidencia que no ato eleitoral do ano de 2011 uma única força política (CDS/PP) faz menção, no seu programa eleitoral,³²⁴ à transferência de equipamentos sociais geridos pelo Estado para o domínio das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).³²⁵ Esta questão assume particular relevância no contexto da concretização desta intenção, em 2015, por parte de um Governo de coligação PSD e CDS/PP, suportada na iniciativa legislativa expressa no Decreto-Lei n.º 240/2015, de 14 de outubro, cujo objeto dispõe: “[...] a transmissão dos estabelecimentos integrados do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), e respetivos apartamentos de autonomização, para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)” Artigo 1.º.

³²⁴ “Defendemos assim a transferência de equipamentos sociais que estão sob gestão directa do Estado Central para as entidades do sector solidário que integrem a rede social local.” Programa Eleitoral do ano 2005 – CDS/PP (Código 505).

³²⁵ Nesta sequência, foram cedidos/transferidos vinte e cinco estabelecimentos integrados do ISS,IP, localizados no distrito de Lisboa, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), por força do disposto no artigo 66 da Lei do Orçamento de Estado para 2011, aprovada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, cuja aplicação é definida no Decreto-Lei n.º 16/2011, de 25 de janeiro. Neste âmbito, numa primeira fase, os trabalhadores do ISS,IP a exercer funções nestes estabelecimentos, foram absorvidos nos seus quadros de pessoal. Posteriormente, foram notificados da extinção dos postos de trabalho e enviados para o designado processo de requalificação, entendido pelas forças sindicais como antecâmara do despedimento. Esta situação deu origem à instauração de diversos processos nos tribunais, em luta pela defesa dos postos de trabalho.

Gráfico 31 - Categoria: Equipamentos Sociais (Desenvolvimento/Reforço da parceria e apoio financeiro às IPSS/Autossuficiência futura das IPSS)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A representação gráfica expõe que as três forças políticas, PS, PSD e CDS/PP, uma vez mais invocam nos seus programas eleitorais o tema dos equipamentos sociais (Desenvolvimento/reforço da parceria e apoio financeiro às IPSS/Autossuficiência futura das IPSS), cuja ênfase recai no desenvolvimento de uma rede de equipamentos sociais flexível e adaptada às condições socioeconómicas do país (PSD), no reforço das parcerias entre Estado e IPSS e no apoio financeiro às mesmas (PS), numa nova gestão de contratos entre o Estado e IPSS (CDS/PP). Esta força política evidencia ainda que em tempo de crise o Estado-Providência deve apoiar-se na sociedade-providência, entendida como os braços do Estado no apoio próximo ao cidadão.

É igualmente o CDS/PP que lança nos seus conteúdos programáticos a questão da sustentabilidade das instituições do terceiro setor, defendendo a existência de atividades económicas paralelas, obviamente lucrativas, que possam reverter os seus proveitos em benefício da sua capacidade de intervenção.³²⁶ Para tal, argumenta que a lei não deverá constituir qualquer limitação ao desenvolvimento de tais atividades.

³²⁶ O Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, que altera o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, no seu artigo 1.º - B, consagra: “As instituições podem ainda desenvolver actividades de natureza instrumental relativamente aos fins não lucrativos, ainda que desenvolvidos por outras entidades por elas criadas, mesmo que em parceria e cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para o financiamento da concretização daqueles fins”.

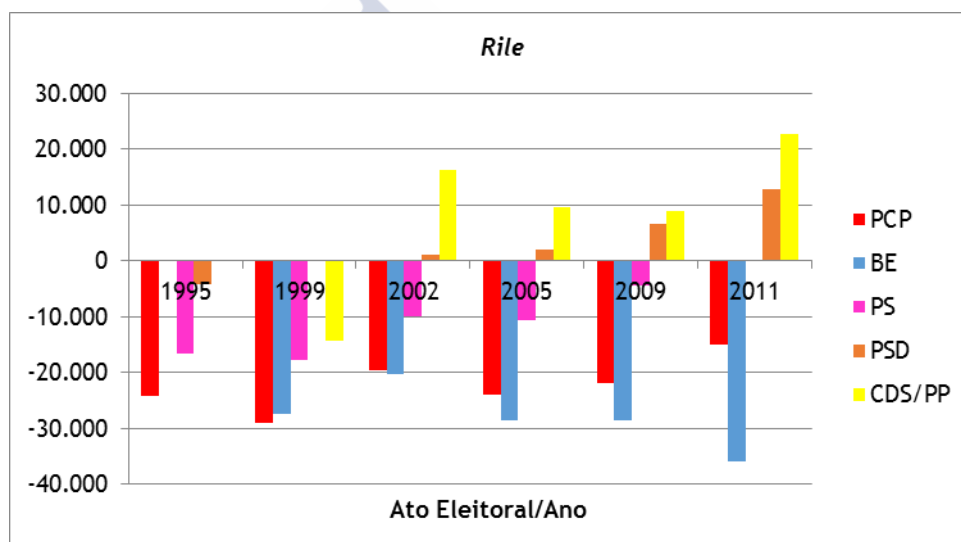
3.1.1.5 Posição dos Partidos Políticos na Escala Esquerda-Direita – (Rile)³²⁷ (1995-2011)

Tabela 25 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda/Direita - Rile (1995-2011)

Ato Eleitoral/Ano	Rile				
	BE	PCP	PS	PSD	CDS/PP
1995		-24.180	-16.694	-4.164	-0.674
1999	-27.461	-28.924	-17.700	0.758	-14.199
2002	-20.248	-19.617	-9.897	1.154	16.197
2005	-28.637	-23.884	-10.556	2.015	9.607
2009	-28.660	-21.820	-4.498	6.540	8.950
2011	-35.820	-15.000	0.241	12.806	22.817

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Gráfico 32 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda/Direita - Rile (1995-2011)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico demonstra que nos períodos eleitorais de 1995 e 1999 duas forças de direita partilham a posição ideológica de esquerda, PSD e CDS/PP, respetivamente. A partir de 2002, ambos os partidos políticos apresentam valores positivos, definindo, expressamente, o seu campo ideológico com posicionamento de direita.

Por oposição, ao longo dos atos eleitorais analisados, os partidos tradicionalmente posicionadas à esquerda mantêm-se fiéis à respetiva área ideológica, com valores negativos, apesar de existir uma certa tendência, a partir do ano de 2002, de aproximação do centro da escala por parte do PS, atingindo mesmo em 2011 um valor positivo (0.241), ainda que não esteja perceptível no gráfico.

Esta informação contrasta com o posicionamento do PSD que a partir do ano de 2005 exhibe uma tendência gradual de afastamento do centro da escala, rumo a uma cada vez maior consolidação da sua área ideológica. O CSD/PP revela igual tendência a partir do

³²⁷ As posições políticas dos partidos são extraídas do conteúdo dos seus manifestos eleitorais, documentos considerados declarações do posicionamento dos partidos políticos. A posição de um partido na escala esquerda-direita é avaliada pela diferença entre as partes de texto, dos programas eleitorais, dedicada a categorias de direita e categorias de esquerda. Assim, valores negativos revelam posições de esquerda e valores positivos revelam posições de direita.

ano de 2009, sem prejuízo do resultado revelado no ano de 2002, significativamente acima dos anos eleitorais de 2005 e 2009. Ainda assim, a sua posição demarca-se bastante do centro da escala no ano de 2011.

A partir do ato eleitoral do ano de 2005, a única força política que segue um percurso de afastamento progressivo e acentuado do centro da escala, com posicionamento de esquerda, é o BE.

Será de registrar, ainda, o posicionamento do PCP com uma progressiva propensão, a partir do ano de 2005, de inversão do sentido até ali verificado.

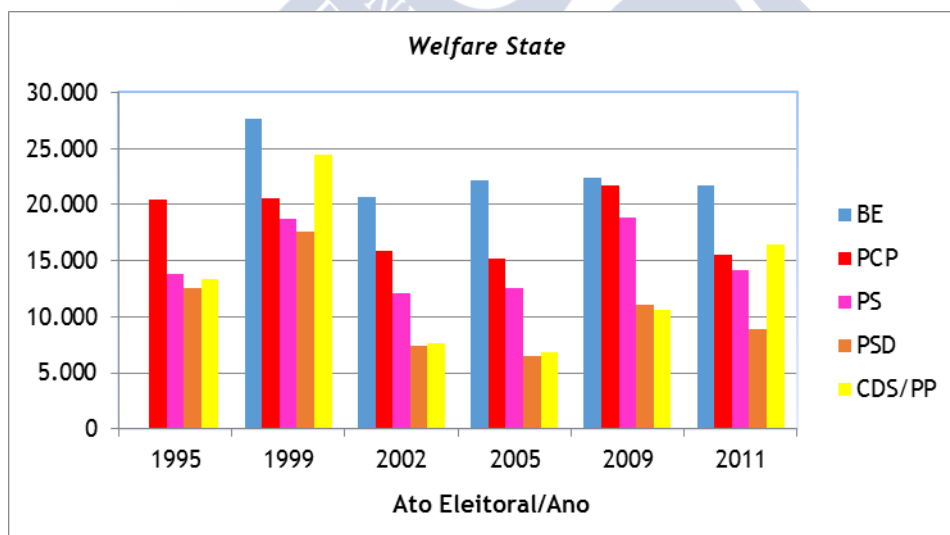
3.1.1.6 Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (*Welfare State*) (1995-2011)³²⁸

Tabela 26 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (*Welfare State*) (1995-2011)

Ato Eleitoral/Ano	<i>Welfare State</i>				
	BE	PCP	PS	PSD	CDS/PP
1995		20.496	13.818	12.563	13.368
1999	27.641	20.573	18.691	17.551	24.390
2002	20.621	15.849	12.131	7.388	7.655
2005	22.182	15.179	12.520	6.527	6.794
2009	22.390	21.650	18.852	11.050	10.660
2011	21.683	15.500	14.113	8.872	16.432

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Gráfico 33 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (*Welfare State*) (1995-2011)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

No conjunto das forças políticas em presença, o gráfico revela que no ato eleitoral de 1995 o destaque é assumido pelo PCP com um nível de defesa do Estado social (20.496) acima de qualquer outra força política.³²⁹ Nas eleições subsequentes (1999, 2002, 2005, 2009 e 2011), a força política que maior representação detém na proteção do Estado social

³²⁸ Contemplou-se o ano de 1995 para uma avaliação mais completa.

³²⁹ Recorde-se que o Bloco de Esquerda nasceu em 1999.

é o BE. Por outro lado, à exceção do ano de 1999 e 2011 (CDS/PP), os partidos que menor nível de defesa exibem são aqueles que se posicionam no campo ideológico de direita.

Em termos gerais, no que concerne às tendências observadas, cabe registar que as forças políticas BE e PCP tendem a diminuir os níveis de defesa do Estado social, situação acompanhada pelas forças de direita PSD e CDS/PP. Contrariamente, o PS tende a manter, ou mesmo elevar, ainda que muito ligeiramente, o seu nível de defesa do Estado social.

Estabelecendo uma comparação entre o presente gráfico e o anterior (*Rile*), é oportuno referir que embora o PS tenda, ao longo dos anos, a aproximar-se do centro da escala é, por sua vez, a única força política que mantém estáveis os níveis de proteção social. As outras duas forças políticas de esquerda (PCP e BE), embora afirmando o seu posicionamento à esquerda, tendem a diminuir o seu grau de proteção do Estado social.

Quanto às forças políticas de direita (PSD e CDS/PP), cujo afastamento do centro da escala esquerda-direita é crescentemente notório, o seu discurso programático é cada vez mais recheado de frases que indiciam a adoção de políticas que inferem uma paulatina retirada do Estado na proteção social.



3.1.2 Espanha - Avaliação da posição dos partidos políticos relativamente às pessoas idosas - Expansão do Estado de Bem-estar/ Referência às pessoas idosas (Código 504 da MARPOR)

3.1.2.1 Análise Quantitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às pessoas idosas (código 504 da MARPOR)

Tabela 27 - Código 504 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas

Partidos Políticos	Código 504 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas									
	Ato Eleitoral/Ano									
	2000		2004		2008		2011		2015	
	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos
Convergência e União (CiU) ³³⁰	113	29	317	39	40	14	116	30	N/D ³³¹	-
Esquerda Unida (EU)	467	84	251	23	183	27	153	30	N/D ³³²	-
Partido Popular (PP)	128	31	292	40	308	46	95	21	260	39
Partido Social Obreiro Espanhol (PSOE)	164	48	334	42	376	58	198	24	644	86
União, Progresso e Democracia (UPyD)	-	-	-	-	N/D	-	47	7	N/D	-
Cidadãos - Partido da Cidadania (C'S)	-	-	-	-	-	-	-	-	441	32
Nós Podemos (Podemos.)	-	-	-	-	-	-	-	-	193	25
Unidade Popular (UP)	-	-	-	-	-	-	-	-	373	43
Democracia e Liberdade (DL)	-	-	-	-	-	-	-	-	254	66

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

³³⁰ O Partido Convergência e União (CiU) foi fundado em 2007 e dissolvido em junho de 2015; o Partido Cidadãos – Partido da Cidadania (C'S) foi fundado em 2006; o Podemos (Podemos.) em 2014 e a Unidade Popular (UP) e Democracia e Liberdade (DL) em 2015. A ausência de informação na tabela está relacionada com a data de fundação ou dissolução dos partidos políticos, com a inexistência de programas eleitorais anotados ou, ainda, com a sua ausência na base do MARPOR. Deste modo, para não correr o risco da repetibilidade de informação, fica desde já salvaguardada a omissão de determinadas forças políticas na análise que se segue.

³³¹ N/D significa dados indisponíveis. O Convergência e União (CiU) é um antecessor da força política Democracia e Liberdade (DL).

³³² Dados Indisponíveis. O partido Esquerda Unida integrou a coligação Unidade Popular (UP) neste ano de 2015.

3.1.2.1.1 O número /frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar)

A presente tabela indica o número de frases encontradas nos manifestos eleitorais dos partidos políticos CiU, EU, PP, PSOE, UPyD, C'S, Podemos, UP e DL, nos períodos eleitorais analisados (2000 e 2015),³³³ categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas.

No ato eleitoral do ano de 2000, o destaque em termos de frequência de frases catalogadas com o código 504 (467) vai para o partido EU, seguido do PSOE com 164. Os últimos lugares são ocupados pelo PP (128) e CiU (113) frases.

No sufrágio do ano de 2004, os partidos políticos que maior enfoque atribuem à expansão do Estado de Bem-estar são o PSOE e o CiU, com 334 e 317 frases, respetivamente, sendo que o PP (292) e a EU (251) preenchem as últimas posições.

Nas eleições gerais do ano de 2008, o PSOE assume a dianteira com 376 frases, seguido do PP com 308, EU com 183 e CiU com 40 frases.

Posteriormente, em 2011, o PSOE volta a preencher o primeiro lugar com 198 frases, sucedendo-lhe a EU (153), CiU (116), PP (95) e, por último, o UPyD com 47 frases.

Nas eleições do ano de 2015, para além dos partidos já referenciados,³³⁴ avaliaram-se os programas eleitorais de quatro forças políticas fundadas mais recentemente: os Cidadãos – Partido da Cidadania (C'S), o Podemos (Podemos.), a Unidade Popular³³⁵ (UP) e a Democracia e Liberdade³³⁶ (DL). Os resultados obtidos continuam a demonstrar a posição cimeira do PSOE, cujo número de frases ascende a 644, seguido do C'S com 441, UP (373), PP (260), DL (254) e Podemos com 193 frases.

Os resultados apresentados, à exceção do ano eleitoral de 2000, indicam que o PSOE é o partido que mais menções faz à expansão do Estado de Bem-estar.

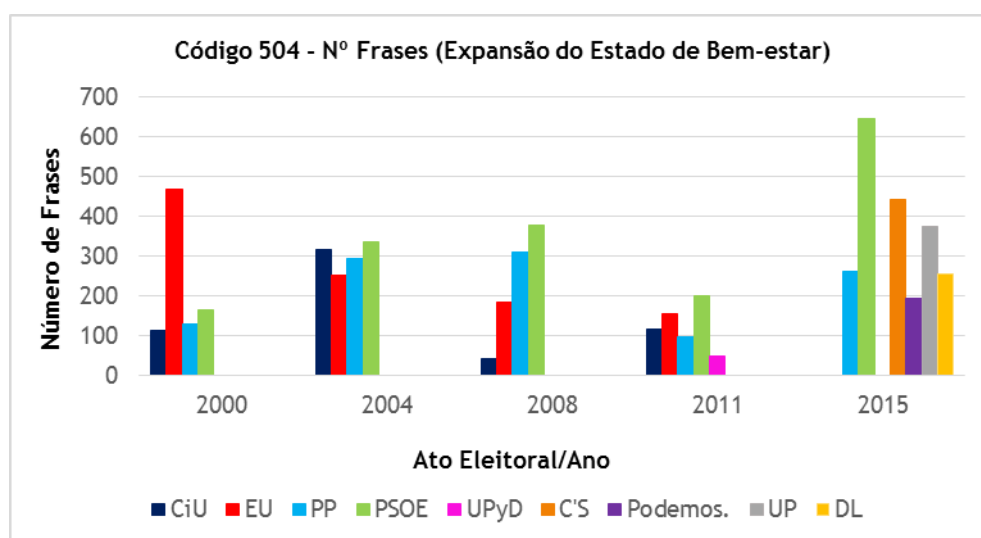
³³³ A introdução de mais um ato eleitoral (2015) em Espanha teve por objetivo avaliar os discursos programáticos de quatro partidos jovens: União, Progresso e Democracia (UPyD), Cidadãos – Partido da Cidadania (C'S), Podemos (Podemos.), Unidade Popular (UP) e Democracia e Liberdade (DL). No entanto, a inexistência de programa eleitoral anotado no caso do primeiro partido evidenciado inviabilizou parte da pretensão subjacente.

³³⁴ E com presença nos correspondentes atos eleitorais.

³³⁵ Trata-se de uma coligação eleitoral de partidos políticos de Espanha, formada para concorrer às eleições gerais de 2015, integrando, entre outras forças, o partido Esquerda Unida.

³³⁶ O partido político Democracia e Liberdade (DL), fundado em 2015, é um sucessor do partido Convergência e União.

Gráfico 34 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A apresentação gráfica revela que no ato eleitoral do ano de 2000 apenas a força política EU se destaca pela atenção atribuída à expansão do Estado de Bem-estar. Os restantes partidos políticos (PSOE, PP e CiU) exibem valores aproximados, sobressaindo, ainda assim, o PSOE.

Nas eleições de 2004, os resultados invertem-se com a EU a assumir menor realce, exibindo até uma certa inflexão nos resultados por relação às restantes forças políticas, as quais fizeram um trajeto de ascensão no domínio em análise.

No ato eleitoral do ano de 2008 assiste-se ao predomínio do PSOE sobre as restantes forças políticas, seguido do PP, ambos com um percurso de ascensão em termos de ostentação de frases alusivas à expansão do Estado social. As forças políticas restantes sofreram um decréscimo por relação ao ato eleitoral anterior, com particular expressividade o partido CiU (de 317 para 40).

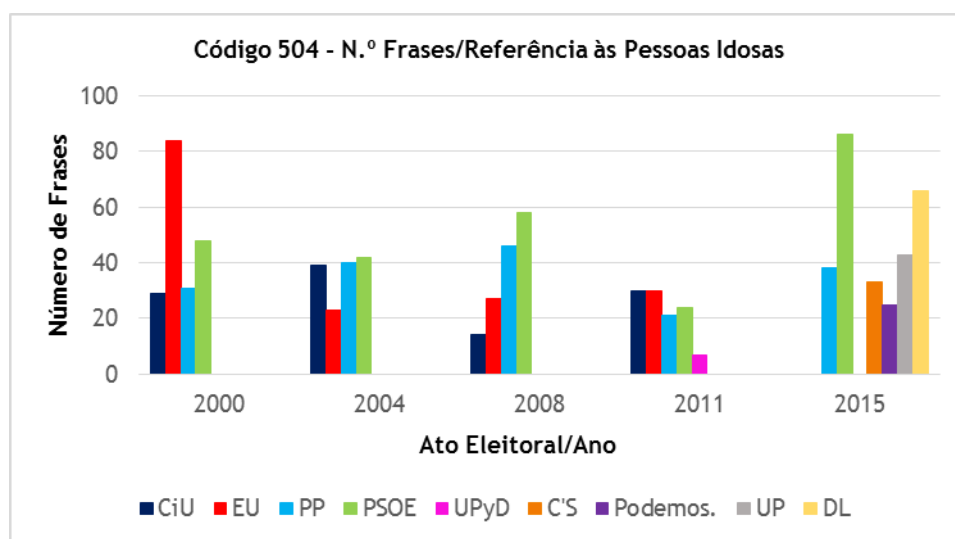
Em 2011, o PSOE e o PP contrariam a tendência verificada no ato eleitoral precedente, expondo uma descida acentuada em termos do número de frases. Igual diminuição é patenteada pela EU (183, contra 153). O partido político CiU exibe neste ato eleitoral uma subida digna de registo, de 40 para 116 frases. Neste período eleitoral surge ainda o resultado de um partido fundado mais recentemente, UPyD, exibindo 47 frases.

Nas eleições de 2015, ano em que não é possível avaliar o CiU (dissolvido em junho deste ano e antecessor da força política DL) e o EU (partido político que integrou a coligação UP neste ano), entram em jogo as mais jovens forças políticas, algumas das quais com uma frequência digna de registo, nomeadamente o C'S com 441 frases, UP com 373 e DL com 254, ainda assim valores inferiores ao apresentado pelo PSOE (644), o indicador mais elevado no conjunto dos períodos eleitorais estudados. Neste mesmo período, o PP surge com 260 frases e o Podemos com 193.

3.1.2.1.2 O número/frequência de frases classificadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar), respeitante às pessoas idosas

Tal como já se referiu na análise relativa a Portugal, não pode ser ignorada a proporcionalidade entre o número de frases respeitantes à expansão do Estado de Bem-estar e a frequência das frases concernentes às pessoas Idosas. Os dados observados nos períodos eleitorais de 2000 a 2008 traduzem alguma simetria. No entanto, a partir do ato eleitoral de 2015 verificam-se algumas desproporções, situação comprovada com os dados do PSOE (86 frases respeitantes a idosos, contra 644 frases codificadas com o código 504) e C'S (32 frases referentes a idosos, contra 441 catalogadas com o código 504).

Gráfico 35 - Número de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado de Bem-estar) - Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico 35 revela que a força política que mais se evidencia no ato eleitoral do ano de 2000 é a EU (84 frases), seguida do PSOE (48) e, nos últimos lugares, o PP (31) e CiU (29). No período eleitoral posterior, o destaque é assumido pelo PSOE (42), seguido do PP (40), CiU (39) e, com menor frequência, a EU (23).

Os programas eleitorais referentes às eleições de 2008 não alteram as primeiras posições conseguidas no ano de 2004, dado que o destaque volta a ser assumido pelo PSOE com 58 frases, seguido do PP com 46 e, nas posições inferiores, a EU com 27 e o CiU com 14. Porém, as posições cimeiras ocupadas pelo PSOE e PP em 2004 e 2008 alteram-se em 2011, tendo sido substituídas pelo CiU e EU, ambos com 30 frases alusivas à população idosa. Na derradeira posição fica o UPyD com apenas 7 frases neste âmbito.

No ato eleitoral de 2015, num conjunto mais amplo de partidos,³³⁷ o PSOE volta a recuperar a sua colocação com 86 frases, seguindo da DL com 66, UP com 43, PP com 39, C'S com 32 e, no extremo desta escala valorativa, o Podemos com 25 frases alusivas à população idosa.

³³⁷ E com a presença de coligações integrantes de partidos políticos que em atos eleitorais precedentes concorreram às eleições de forma autónoma.

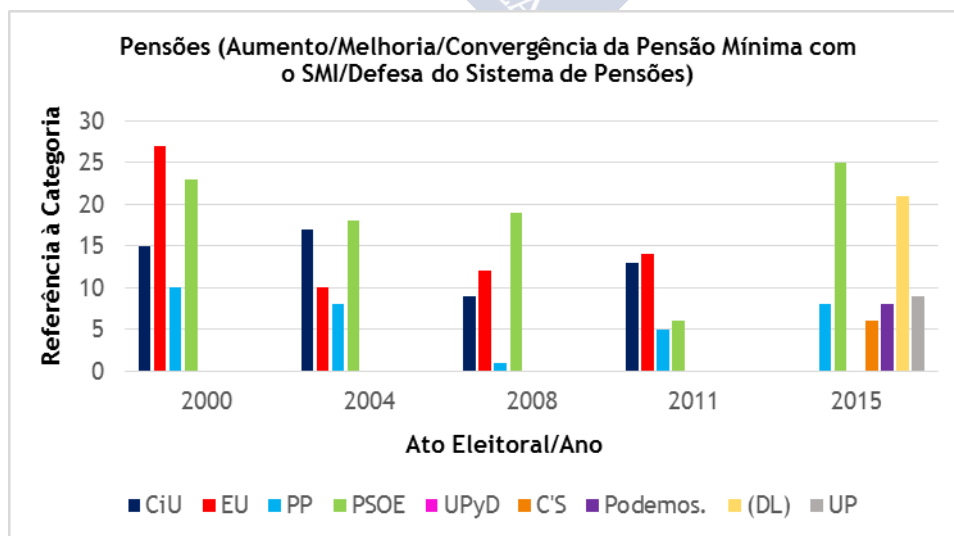
3.1.2.2 Análise Qualitativa - Expansão do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 504 da MARPOR)

Tabela 28 - Frases Código 504 - Definição de Categorias/Temas (Ato Eleitoral de 2000 a 2015)

Categorias/Temas
Pensões (Aumento/Melhoria/Convergência da Pensão Mínima com o SMI/Defesa do Sistema de Pensões)
Equipamentos Sociais/Respostas Sociais/Serviços de Apoio (Criar, Reforçar, Melhorar)
Demografia (Esperança de Vida/Envelhecimento da População - Novos Desafios)
Dependência (Defesa dos Idosos Dependentes/Corrigir Mecanismos da Lei da Dependência/Melhorar o Modelo/Garantir Vida Digna/Fomentar a Autonomia)
Família (Apoio na Prestação de Cuidados aos Idosos (Pecuniários, Formação, Serviços) /Políticas Amigas das Famílias)
Saúde (Criação de Infraestruturas/Melhoria das Condições Socio-Sanitárias/Isenção de Taxas e Pagamento de Medicamentos/Desenvolvimento de Programas)
Segurança Social - Sustentabilidade do Sistema (Potenciar, Reformar, Equilibrar, Criar Vias Alternativas de Proteção Social)
Habitação (Habitação Digna - Promover a Permanência no Domicílio, Construir, Reabilitar, Melhorar Acessibilidades, Arrendamento Social)
Terceira idade (Proteção Social, Valorização, Apoio, Defesa de Direitos)
Envelhecimento Ativo (Promoção)
Proteção Social em Geral (Defesa)
Prolongamento da Vida Ativa/Laboral (Conjugar Trabalho e Reforma, Flexibilizar a Idade de Acesso à Reforma, Promover Experiências Intergeracionais)
Planos e Fundos de Pensões e Outras Vias Alternativas de Proteção Social
Novas Formas de Gestão Social (Estabelecer Alianças com o Terceiro Sector/Incentivos ao Sector Privado)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Gráfico 36 - Categoria: Pensões (Aumento/Melhoria/Convergência da Pensão Mínima com o Salário Mínimo Interprofissional - SMI/Defesa do Sistema de Pensões)



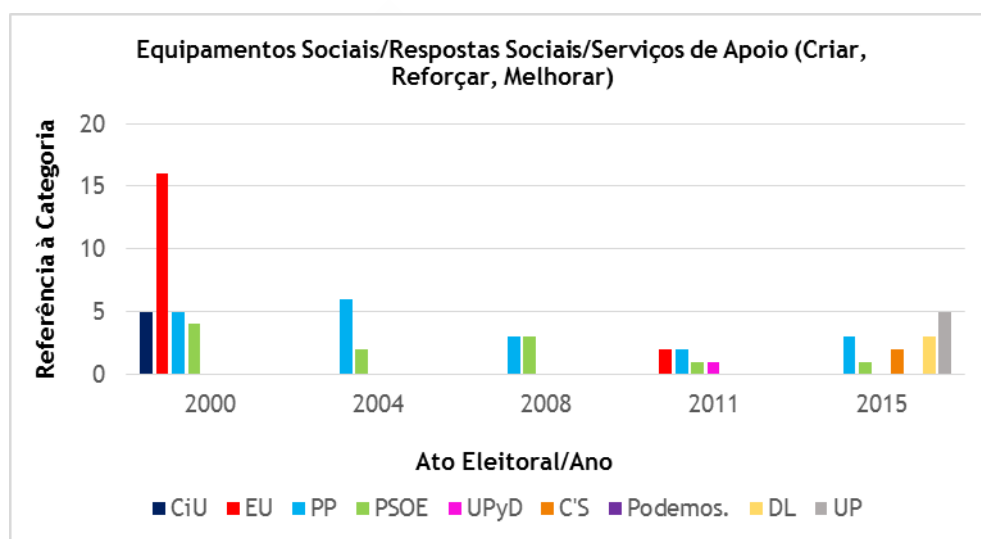
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Uma análise mais geral³³⁸ ao gráfico permite concluir por uma representatividade mais expressiva e assídua do PSOE, por relação às outras forças políticas, face à presença da categoria pensões em todos os períodos eleitorais estudados, sem prejuízo do resultado superior exibido pela EU no ano de 2000 e 2011.

No entanto, um outro nível de interpretação revela que o tema pensões é abordado, com maior ou menor frequência, em todos os atos eleitorais, por todas as forças políticas, à exceção do ano de 2015 onde está presente o PSOE na posição de maior destaque, seguido, por ordem decrescente, da força política DL, UP, Podemos, PP e C'S.

Ainda assim, no ano de 2015 o PSOE congregou a superioridade numérica do tema no seio dos documentos analisados, seguido do DL.

Gráfico 37 - Categoria: Equipamentos Sociais/Respostas Sociais/Serviços de Apoio (Criar, Reforçar, Melhorar)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico evidencia que o tema Equipamentos Sociais/respostas sociais/serviços de apoio (criar, reforçar, melhorar) assume, nos manifestos eleitorais, uma importância baixa, sem desmérito da valorização que lhe foi atribuída pela EU em 2000.

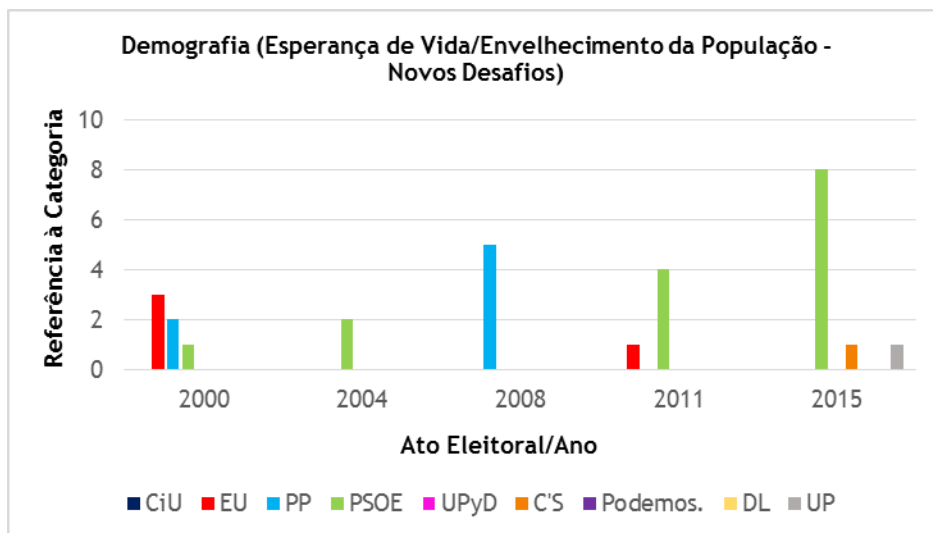
Nos dois atos eleitorais seguintes, 2004 e 2008, o tema foi apenas tratado pelo PP e PSOE, embora permanecendo com reduzida expressividade, situação que se perpetua em 2011 e 2015, não obstante a presença do tema nos programas eleitorais das restantes forças políticas.

³³⁸ Para um melhor enquadramento: O PP governou o país entre 1996 e 2004 e entre 2011-2015. O PSOE comandou o país entre 2004 e 2011.

Na legislatura de 1996 a 2000, o PP viu-se forçado ao desenvolvimento de uma política moderada muito por influência da necessidade de apoios parlamentares externos. Na segunda legislatura, de 2000-2004, livre de compromissos políticos, fruto da maioria absoluta parlamentar, a sua governação ficou marcada por uma orientação económica mais neoliberal e por um autoritarismo político crescente. Como referiu Ramo (2010), o PSOE venceu as eleições em 2004 com 76% dos votos, depois de uma legislatura marcada pela radicalização política de Aznar, quer no âmbito nacional, quer internacional.

Em 2010, o Governo socialista adotou um duro plano de ajuste que incidiu fortemente sobre setores sociais muito sensíveis, nomeadamente os pensionistas, a classe trabalhadora e a classe média (Marcet: 2012).

Gráfico 38 - Demografia (Esperança de Vida/ Envelhecimento da População - Novos Desafios)

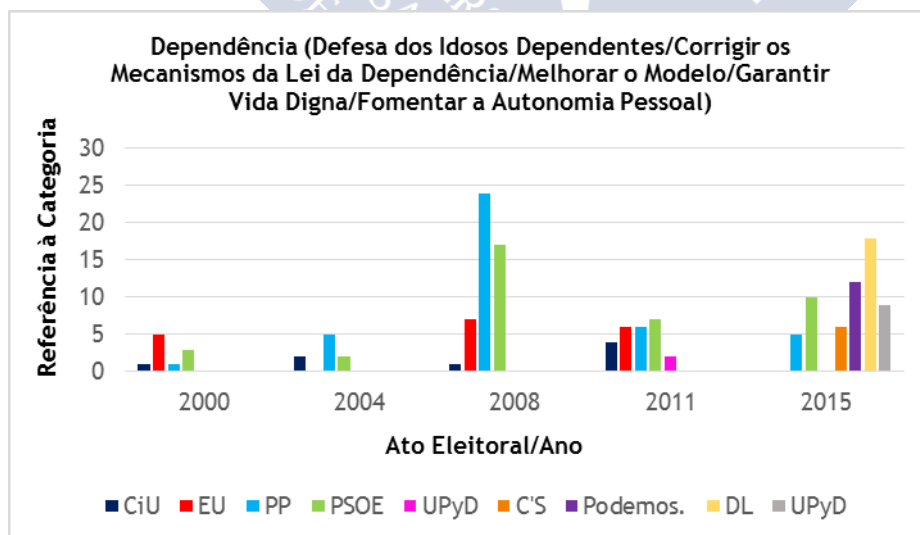


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Apesar da categoria demografia não parecer estar no rol das grandes preocupações/intenções de significativa parte dos partidos políticos é, ainda assim, referida com alguma regularidade por parte do PSOE (2000, 2004, 2011 e 2015), com expressividade mais acentuada neste último ano, seguido da EU e PP presentes em dois períodos eleitorais 2000, 2011 e 2000 e 2008, respetivamente.

Dos partidos com fundação mais recente, apenas o C'S e UP aludem ao tema em 2015.

Gráfico 39 - Dependência (Defesa dos Idosos Dependentes/Corrigir os Mecanismos da Lei da Dependência/Melhorar o Modelo/ Garantir Vida Digna/ Fomentar a Autonomia Pessoal)

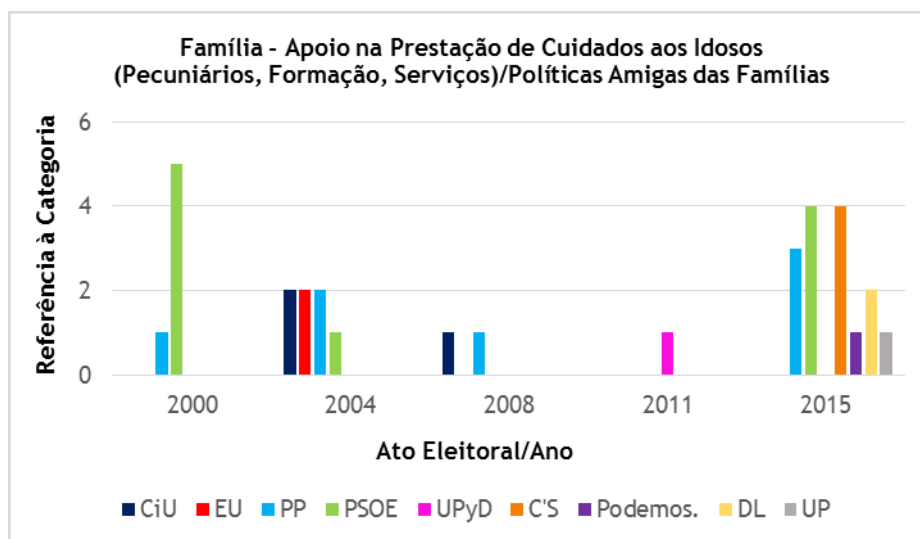


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico permite dois tipos de leitura: uma antes de 2008 e outra posterior a esta data. Entre 2000 e 2004 este era um tema de fraca representatividade nos manifestos eleitorais dos partidos em análise. A partir do ano de 2008, eventualmente em

consequência da publicação da Lei da Dependência em 2007,³³⁹ o tema norteia as inquietações de maior número de forças políticas, além de maior frequência de frases, salientando-se, a este nível, o partido político PP e PSOE em 2008 e o C'S e o DL em 2015.

Gráfico 40 - Família - Apoio na Prestação de Cuidados aos Idosos (Pecuniários, Formação, Serviços) /Políticas Amigas das Famílias



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Na categoria família, o PSOE detém, no conjunto dos anos estudados, a superioridade numérica de frases, sem contudo evidenciar uma preocupação reiterada no tempo, já que está ausente em 2008 e 2011. Por sua vez, o PP é, de entre todas as forças políticas com quem pode ser comparado, aquele que regista esta categoria em maior número de manifestos (2000, 2004, 2008 e 2015).

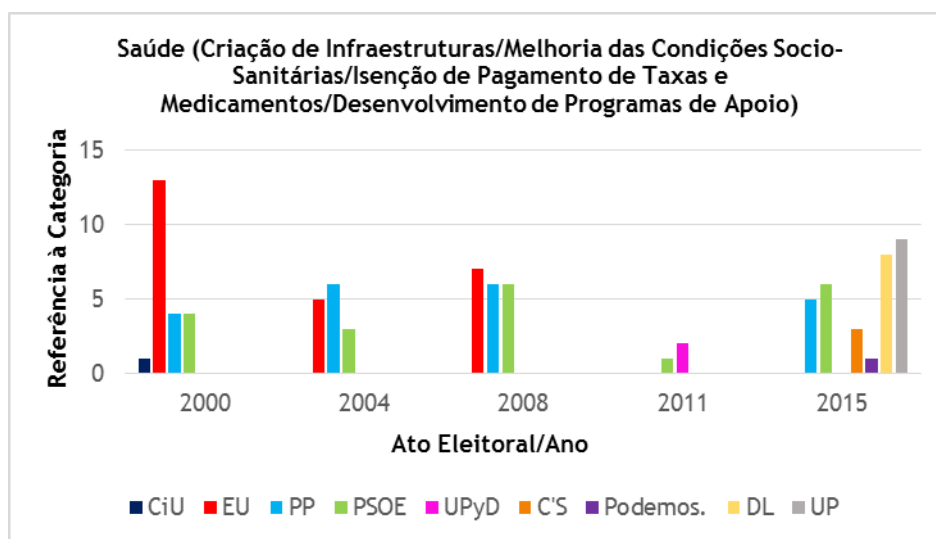
O CiU, partido que se dissolveu em 2015, tem representatividade neste domínio no ano de 2004 e 2008, apesar da baixa expressividade em termos de frequência de frases.

Embora não possa ser estabelecida uma comparação do UPyD com outras forças políticas, resta-lhe o modesto mérito de ser a exclusiva força política a aludir ao tema em 2011.

No período eleitoral subsequente, além da presença do PSOE e PP, não será de ignorar a importância atribuída à categoria pelo C'S (em paridade com o PSOE em termos do n.º de frases), bem como a singela presença dos partidos mais jovens (Podemos, DL e UP).

³³⁹ Lei da proteção da autonomia pessoal e atenção às pessoas em situação de dependência. Esta lei encontra os seus fundamentos principais nas alterações demográficas e sociais (produtoras de um aumento da população em situação de dependência), a par do crescimento da população com mais de 65 anos, que duplicou nos últimos 30 anos, e do designado fenómeno demográfico “envelhecimento do envelhecimento”. A referida lei, inspirada em diversos princípios contemplativos das necessidades dos destinatários, tem por objetivo regular as condições básicas que asseguram a igualdade no exercício do direito subjetivo de cidadania, promoção da autonomia pessoal e cuidados às pessoas em situação de dependência, conforme o previsto na legislação em vigor no território espanhol.

Gráfico 41 - Saúde (Criação de Infraestruturas/Melhoria das Condições Socio-Sanitárias/Isenção de Pagamento de Taxas e Medicamentos/Desenvolvimento de Programas de Apoio)



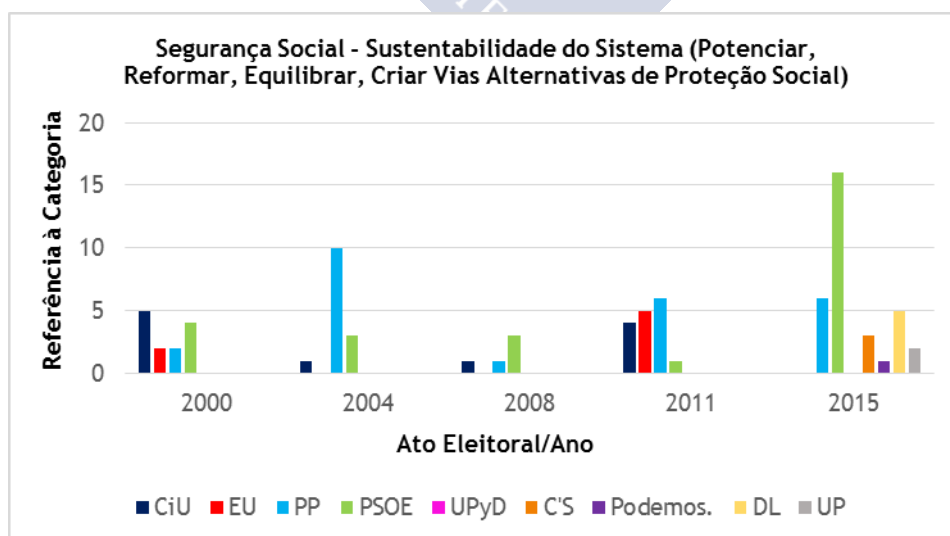
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O tema saúde é abordado pelo PSOE na totalidade dos atos eleitorais analisados, seguido do PP, cuja presença é registada em 2000, 2004, 2008 e 2015. Todavia, a força política EU ganha a supremacia numérica nas eleições do ano de 2000, em contraponto com a ausência verificada no ano de 2011, ano em que apenas se regista 1 menção para o PSOE e 2 para o UPyD.

A força política CiU surge, com apenas uma alusão ao tema, em exclusivo no ano de 2000, data a partir da qual deixa de estar representado neste domínio.

O ato eleitoral de 2015 regista a presença do UP (9 frases), DL (8 frases), PSOE (6 frases), PP (5 frases), C'S (3 frases) e, em último, o Podemos com apenas 1 frase respeitante à categoria.

Gráfico 42 - Segurança Social - Sustentabilidade do Sistema (Potenciar, Reformar, Equilibrar, Criar Vias Alternativas de Proteção Social)

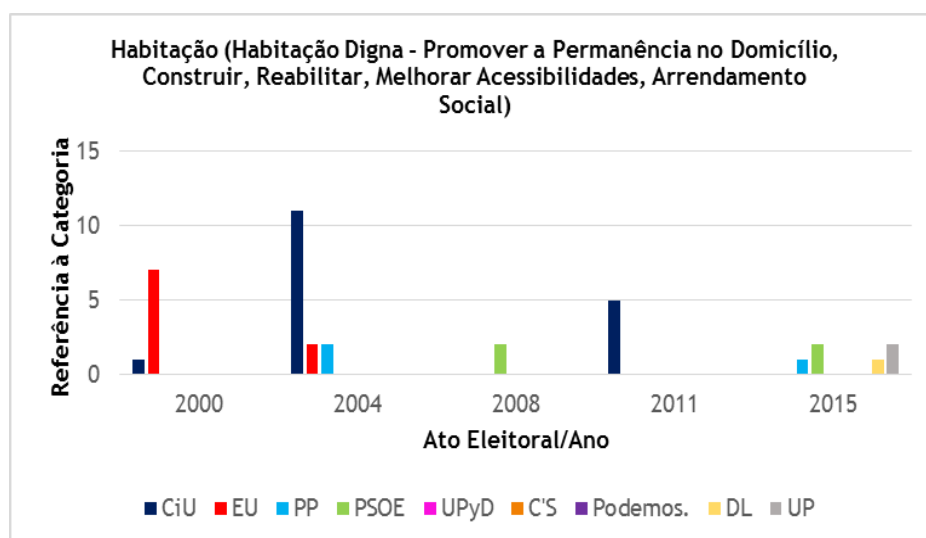


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A questão da Segurança Social e sua sustentabilidade está patente em todos os atos eleitorais estudados, embora com representações distintas por parte das forças políticas em análise. Ressalta a presença continuada do CiU,³⁴⁰ PSOE e do PP em todos os períodos eleitorais, embora nem sempre muito expressiva, a par da ausência da EU em 2004 e 2008.

Registe-se que, no ano de 2015, as forças políticas mais jovens fizeram constar nos seus programas eleitorais a preocupação com esta categoria.

Gráfico 43 - Habitação (Habitação Digna - Promover a Permanência no Domicílio, Construir, Reabilitar, Melhorar Acessibilidades, Arrendamento Social)



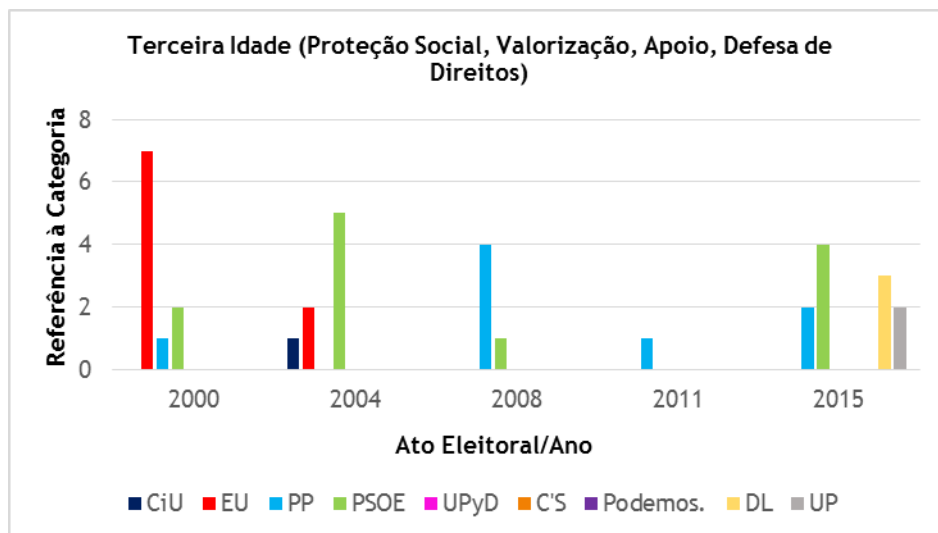
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico expõe a proeminência do tema nos manifestos eleitorais das forças políticas CiU e EU, pese a ausência do CiU no ano de 2008 e da EU em 2008 e 2011.

O PP e o PSOE têm uma presença pouco regular e consistente nos períodos em avaliação, situação partilhada pelo DL e UP no ano de 2015 ao nível da frequência registada.

³⁴⁰ Recorde-se que este partido foi dissolvido em junho de 2015 e as eleições ocorreram em dezembro deste mesmo ano. No entanto, cabe referir que o CiU é um antecessor da força política Democracia e Liberdade (DL).

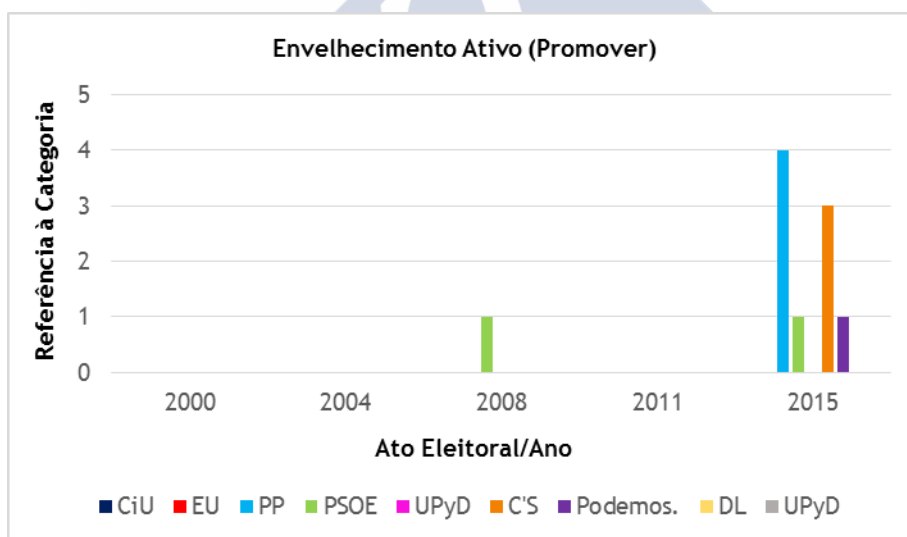
Gráfico 44 - Terceira Idade (Proteção Social, Valorização, Apoio, Defesa de Direitos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Extraí-se da representação gráfica que três forças políticas tratam o tema com maior insistência, embora em períodos distintos. Com efeito, em 2000 destaca-se a EU, em 2004 e 2015 o PSOE e em 2008 o PP. O último ato eleitoral (2015) foi de todos o que congregou maior número de partidos na abordagem desta categoria, por oposição ao ano de 2011 que apenas registou o interesse, ainda que reduzido, de uma força política (PP).

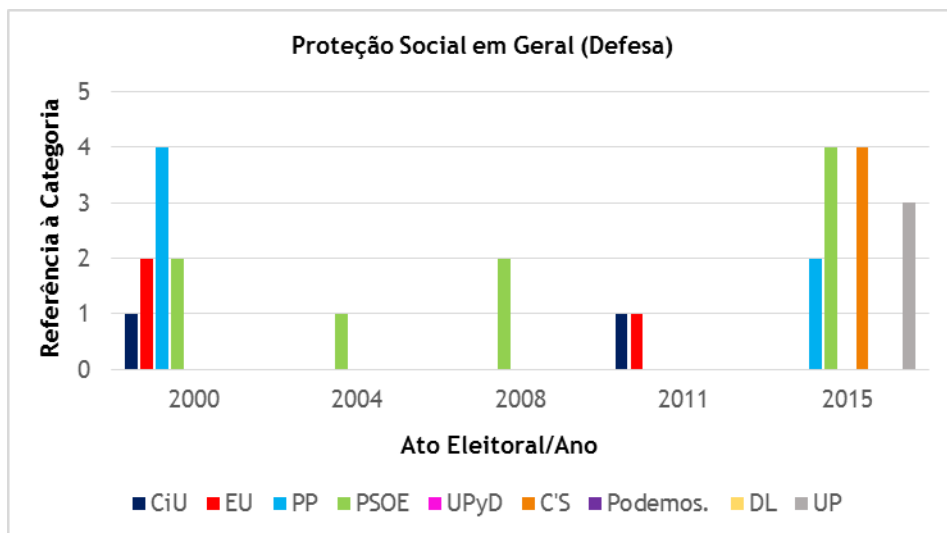
Gráfico 45 - Envelhecimento Ativo (Promover)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O envelhecimento ativo, na ótica da sua promoção, teve a sua primeira abordagem em 2008 com a força política PSOE. Somente nas eleições gerais do ano de 2015 o tema reuniu maior número de forças políticas e frases neste domínio, detendo a supremacia numérica o PP, seguido do C'S e, em exequo, o PSOE e Podemos.

Gráfico 46 - Proteção Social em Geral (Defesa)

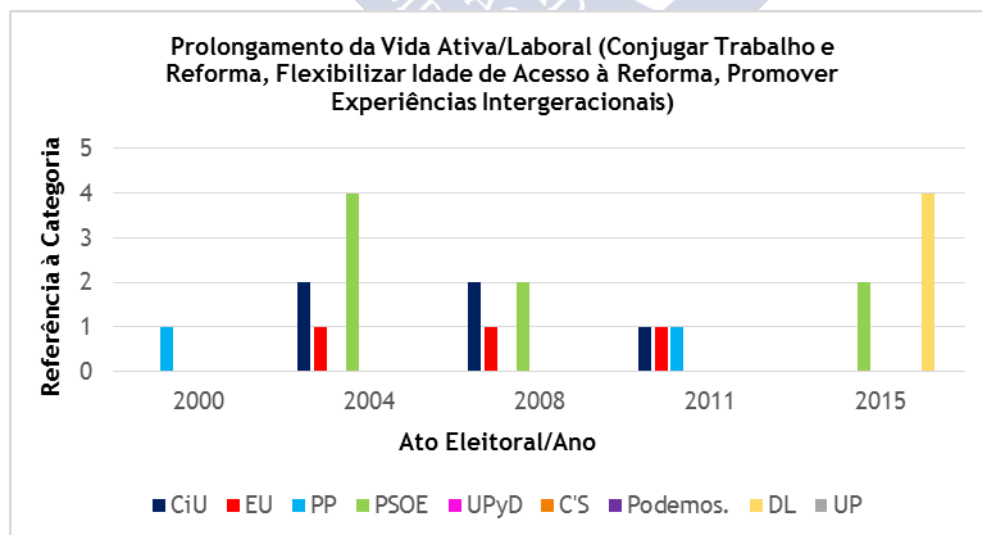


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A concentração da preocupação em torno do tema em apreço surge nas extremidades do período em análise (2000 e 2015). Cada um destes períodos absorveu a atenção, nos seus manifestos eleitorais, de quatro forças políticas, embora diferentes em cada um deles. Efetivamente, no ano de 2000 regista-se a presença maioritária do PP, seguido da EU e PSOE em situação de paridade numérica e, por último, o CiU. O ano de 2015, para além da presença das duas tradicionais forças políticas (PSOE e PP), conta com o envolvimento de duas novas forças políticas (C'S e UP), sendo que a primazia é pertença do PSOE e C'S, em exequo.

À exceção do ano 2011, o PSOE regista uma alusão ao tema em todos os restantes períodos eleitorais.

Gráfico 47 - Prolongamento da Vida Ativa/Laboral (Conjugar Trabalho e Reforma, Flexibilizar Idade de Acesso à Reforma, Promover Experiências Intergeracionais)

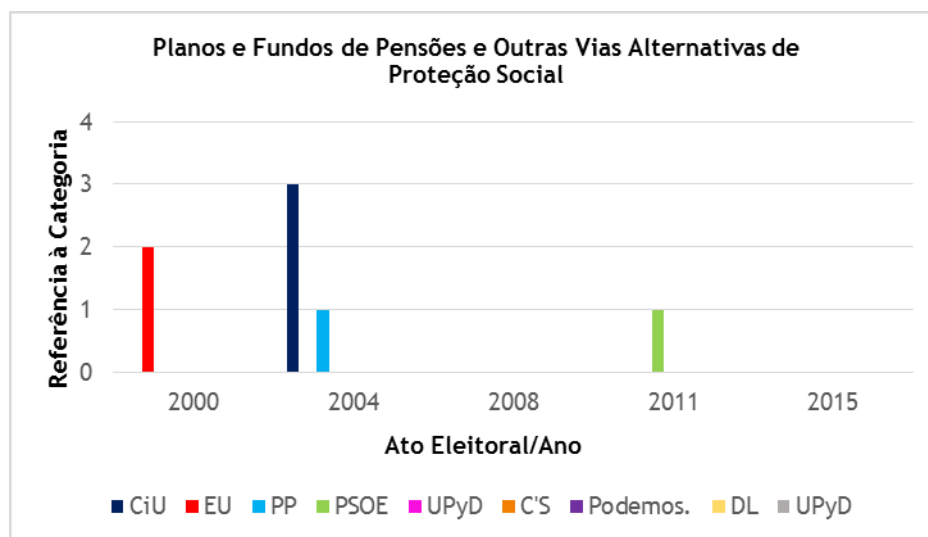


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Pese tratar-se de um tema que é abordado por cinco forças políticas, ao longo dos períodos analisados, a frequência com que o tema é tratado denota relativo interesse por parte das mesmas. Ainda assim, na globalidade dos atos eleitorais avaliados, afere-se uma

frequência igual para ambos os campos políticos. Ressalta-se o afastamento de algumas forças políticas no ano de 2015, com apenas o PSOE e DL a aludir à temática, pese tratar-se de um tema cada vez mais premente nas sociedades atuais face ao rumo da demografia.

Gráfico 48 - Planos e Fundos de Pensões e Outras Vias Alternativas de Proteção Social

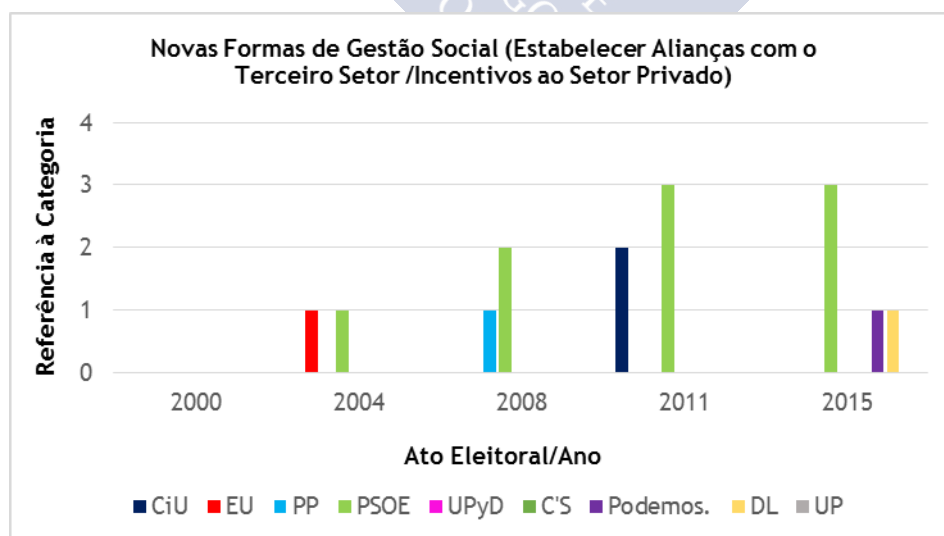


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A categoria em evidência parece não reunir grande consenso no seio das forças partidárias em análise, sendo de registar a referência dispersa e exclusiva de uma força política nos anos eleitorais de 2000 (EU) e 2011 (PSOE), situação pouco alterada em 2004 com dois partidos políticos a focalizar o tema (CiU e PP).

Como se comprova pela leitura do gráfico, os manifestos eleitorais dos anos 2008 e 2015 não contemplaram qualquer menção à categoria em apreço, talvez por se tratar de um tema impopular.

Gráfico 49 - Novas Formas de Gestão Social (Estabelecer Alianças com o Terceiro Setor /Incentivos ao Setor Privado)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico 49 revela a regularidade com que o PSOE debita esta categoria nos seus manifestos eleitorais, com expressividade aumentada em 2011 e 2015, pese a ausência de

qualquer referência no período eleitoral de 2000, de resto acompanhada pelas restantes forças políticas.

Em contraposição segue a EU, o PP, CiU, Podemos e DL, cada um deles com uma referência que não atinge ou ultrapassa as 2 frases e com presença individual e exclusiva em apenas um ato eleitoral.

3.1.2.3 Análise Quantitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR)

Tabela 29 - Código 505 - N.º Frases/Referência às Pessoas Idosas

Partidos Políticos	Código 505 - N.º Frases /Referência às Pessoas Idosas									
	Ato Eleitoral/Ano									
	2000		2004		2008		2011		2015	
	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos	N.º Frases	Ref. ^a Idosos
Convergência e União (CiU)	7	0	0	0	0	0	3	2	N/D	-
Esquerda Unida (EU)	0	0	0	0	0	0	0	0	N/D	-
Partido Popular (PP)	17	6	0	0	0	0	0	0	11	1
Partido Social Obrero Espanhol (PSOE)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
União, Progresso e Democracia (UPyD)	-	-	-	-	N/D	-	2	1	N/D	-
Cidadãos - Partido da Cidadania (C'S)	-	-	-	-	-	-	-	-	11	6
Nós Podemos (Podemos.)	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Democracia e Liberdade (DL)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Unidade Popular (UP)	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

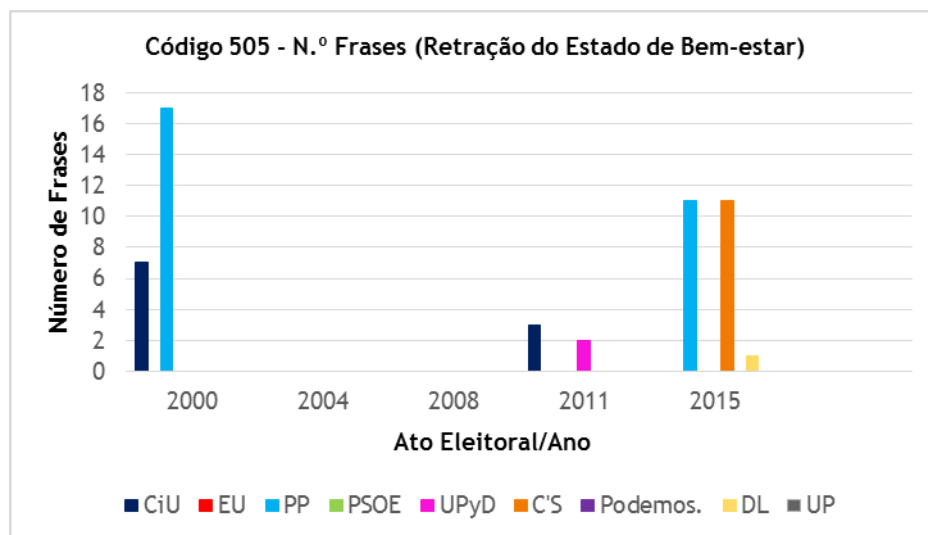
A tabela evidencia que no ato eleitoral de 2000 apenas duas fações políticas, CiU (7) e PP (17), incorporaram nos seus manifestos eleitorais frases indiciadoras da retração do Estado de Bem-estar, sendo que no caso deste último partido político 6 frases aludem à população idosa.

Nos períodos eleitorais de 2004 e 2008 nenhuma força política fez qualquer menção à retração do Estado social, situação contrariada em 2011 com o CiU a incluir 3 frases nos seus manifestos, 2 das quais relativas, direta ou indiretamente, aos idosos, e o UPyD a integrar 2 frases, sendo que 1 alude à população em apreço.

No ano de 2015, duas das forças políticas formadas mais recentemente contemplam frases categorizadas com o código 505 nos seus programas eleitorais, nomeadamente o C'S com 11 frases, 6 das quais alusivas às pessoas idosas, acompanhado do DL com

apenas 1 frase, a qual diz respeito à população em análise. O PP também se encontra representado nesta matéria com 11 frases alusivas à retração do Estado social, uma delas relativa aos idosos.

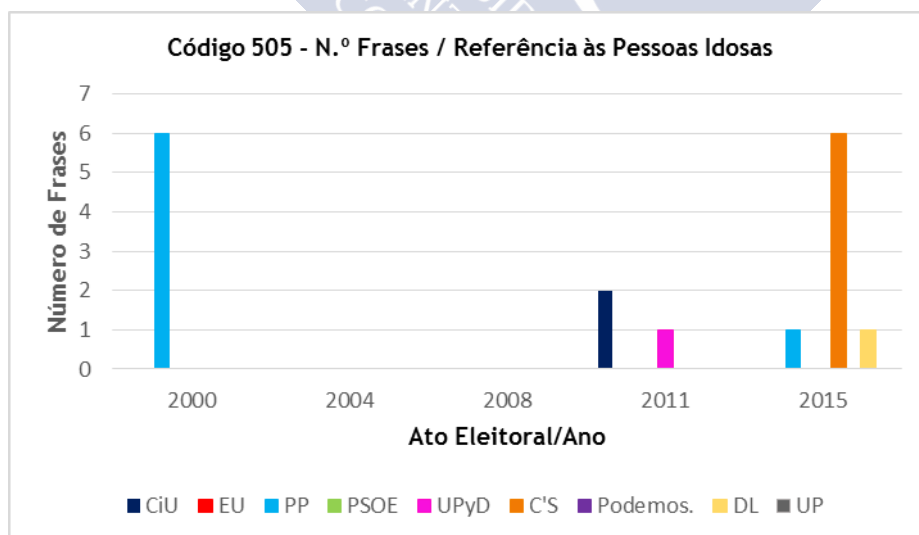
Gráfico 50 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar) - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A defesa pela retração do Estado de Bem-estar assume especial destaque em dois períodos eleitorais, nomeadamente o ano de 2000 e 2015. No primeiro ano registado, o PP assume o protagonismo por relação ao CiU, únicas forças políticas representadas neste campo. No ano eleitoral de 2015, o destaque é apropriado, em exequo, pelo PP e C'S. Em último lugar, de uma forma quase inexpressiva, surge representado a força política DL.

Gráfico 51 - Número de frases categorizadas com o código 505 (Retração do Estado de Bem-estar) - Referência às Pessoas Idosas - Atos Eleitorais/Partidos Políticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

No campo da retração do Estado social e por relação às pessoas idosas, o PP e o C'S recolhem o protagonismo. No entanto, o PP tem uma representação isolada no ato eleitoral de 2000, sendo relegado para segundo plano no ano de 2015, cuja dianteira é assumida pela força política C'S. Em 2011, embora sem grande expressividade, surgem como defensores da retração do Estado de Bem-estar o CiU e o UPyD.

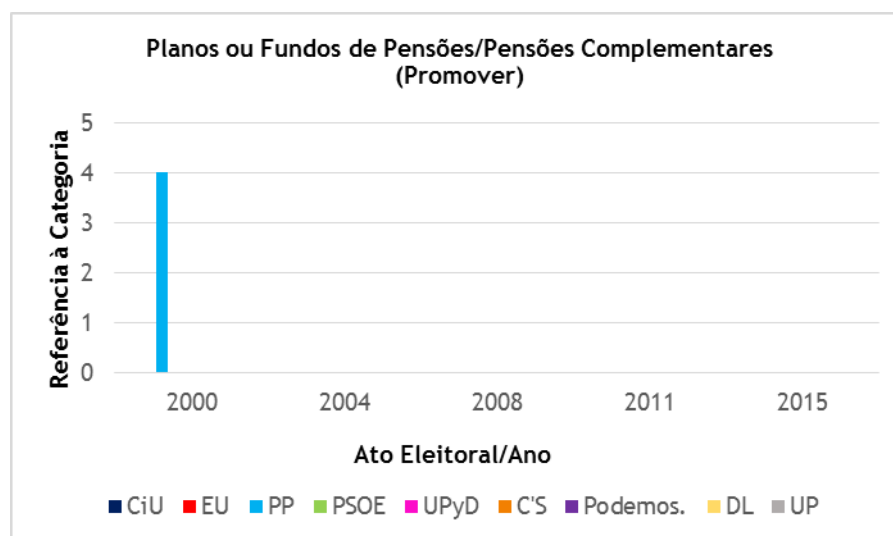
3.1.2.4 Análise Qualitativa - Retração do Estado de Bem-estar/Referência às Pessoas Idosas (Código 505 da MARPOR)

Tabela 30 - Frases Código 505 - Definição de Categorias/Temas (Ato Eleitoral de 2000 a 2015)

Categorias/Temas
Planos ou Fundos de Pensões/Pensões Complementares (Promover)
Segurança Social - Sustentabilidade do Sistema
Planos Privados de Saúde (Promover)
Terceiro Setor (Aliança para a Prestação de Serviços de Saúde)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

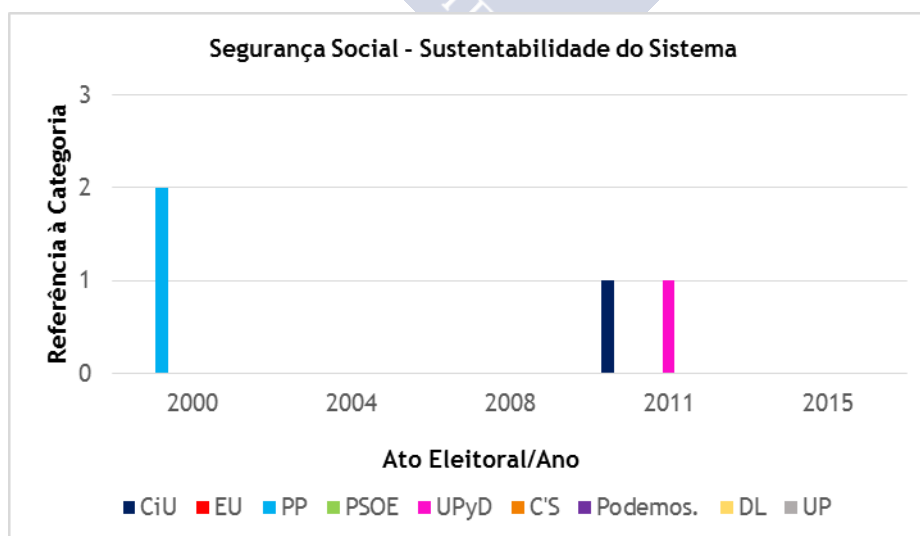
Gráfico 52 - Planos ou Fundos de Pensões/Pensões Complementares (Promover)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A categoria em apreço apenas foi referenciada por uma única força política (PP), no seu manifesto eleitoral do ano de 2000.

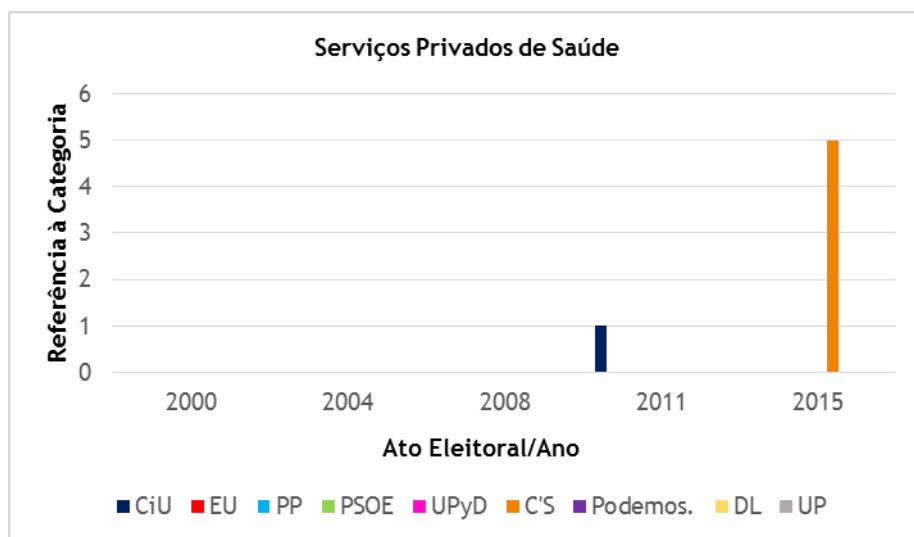
Gráfico 53 - Segurança Social - Sustentabilidade do Sistema



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O tema Segurança Social – sustentabilidade do sistema somente foi abordado por três forças políticas, em dois períodos eleitorais distintos, o PP em 2000 e o CiU e UPyD em 2011. Os manifestos eleitorais dos anos de 2004, 2008 e 2015 não fizeram qualquer menção a este conteúdo, pese a evolução demográfica, com o inerente aumento do número de pensionistas.

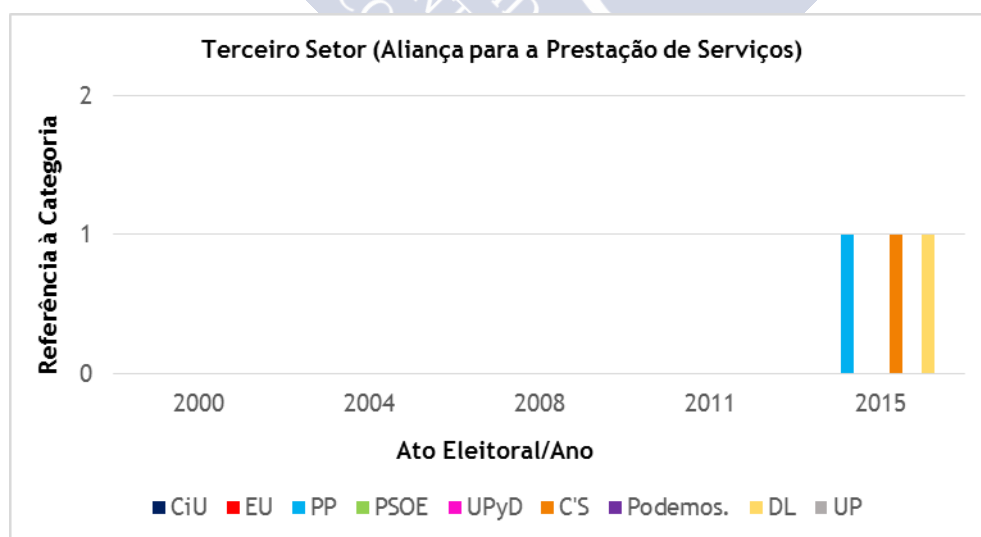
Gráfico 54 - Serviços Privados de Saúde



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

O gráfico 54 demonstra que a primeira referência ao tema é efetuada em 2011, em exclusivo por parte do CiU, embora com expressividade muito reduzida. Em 2015, esta categoria é novamente abordada por um único partido político (C'S), o qual lhe atribui especial relevância.

Gráfico 55 - Terceiro Setor (Aliança para a Prestação de Serviços)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

A abordagem ao assunto do terceiro setor, na perspetiva da formação de alianças para a prestação de serviços, surge pela primeira vez em 2015 nos programas eleitorais de três forças políticas, ou seja PP, C'S e DL, todas com a mesma frequência, pese a sua baixa relevância (apenas uma frase).

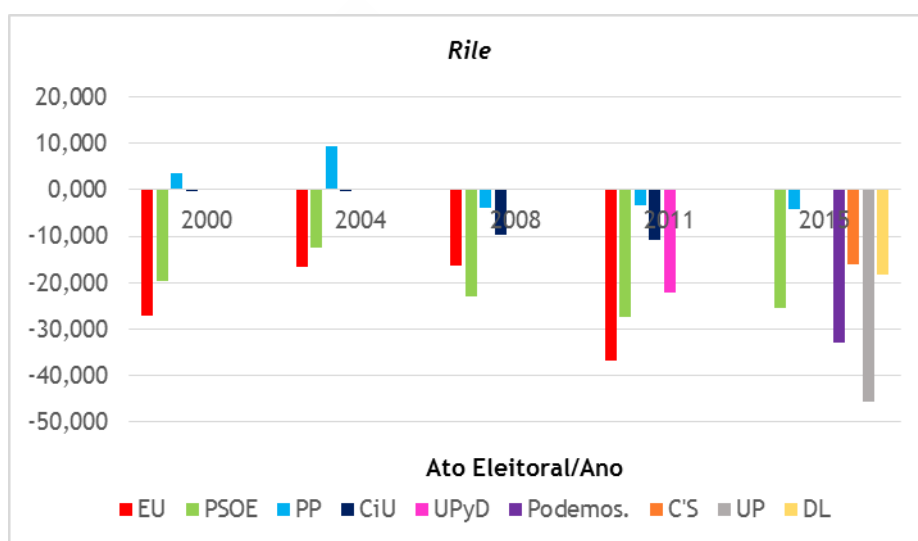
3.1.2.5 Posição dos Partidos Políticos na escala Esquerda/Direita - *Rile* (2000 - 2015)

Tabela 31 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda/Direita - *Rile* (2000 -2015)

Ato Eleitoral/ Ano	<i>Rile</i>								
	EU	PSOE	PP	CiU	UPyD	Podemos.	C'S	UP	DL
2000	-27.210	-19.657	3.586	-0.444					
2004	-16.512	-12.391	9.309	-0.251					
2008	-16.403	-22.903	-3.786	-9.598					
2011	-36.855	-27.229	-3.448	-10.857	-22.222				
2015		-25.556	-4.249			-32.952	-16.036	-45.683	-18.149

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Gráfico 56 - Posição dos partidos políticos na escala Esquerda-Direita - *Rile* (2000-2015)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Nos períodos eleitorais em análise, a larga maioria dos partidos políticos em presença posiciona-se ideologicamente à esquerda, mesmo aqueles que tradicionalmente assumem uma posição de centro a centro-direita. Efetivamente, o PP que em 2000 e 2004 ocupa um espaço leal à sua ideologia de base passa, a partir do ano de 2008, a partilhar o campo ideológico de esquerda, embora com um percurso muito contíguo ao centro da escala.

O gráfico informa ainda que no ano de 2000, 2004 e 2011, a EU é a força política que maior expressividade assume na posição ideológica de esquerda, num comportamento de fidelidade com o seu espaço ideológico, seguida do PSOE, partido ideologicamente de centro-esquerda.

Em 2015, o protagonismo neste domínio é alcançado pela força política UP, seguida, em ordem decrescente, pelo Podemos, PSOE, DL e C'S, revelando, deste modo, maior afirmação no espaço ideológico de esquerda. Curiosamente, os C'S, força que se assume ideologicamente do centro, apresenta um posicionamento à esquerda, algo distante do centro da escala esquerda-direita.

É digno registar que a partir do ano eleitoral de 2008 todas as forças políticas assumidas de centro e centro-direita comungam o espaço ideológico de esquerda, numa

tendência de afastamento cada vez mais pronunciado do centro da escala, de forma mais vinculada a partir do ano de 2008.

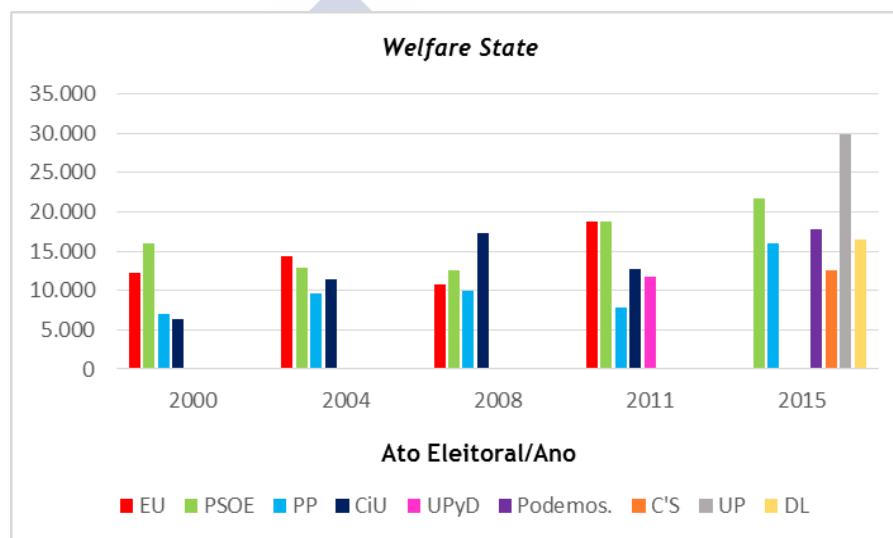
3.1.2.6 Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (*Welfare State*) (2000-2015)

Tabela 32 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (*Welfare State*) (2000-2015)

Ato Eleitoral/ Ano	<i>Welfare State</i>								
	EU	PSOE	PP	CiU	UPyD	Podemos.	C'S	UP	DL
2000	12.196	15.991	7.037	6.366					
2004	14.296	12.883	9.618	11.371					
2008	10.839	12.626	9.956	17.337					
2011	18.796	18.795	7.889	12.708	11.746				
2015	-	21.693	15.987	-		17.792	12.631	29.836	16.537

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Gráfico 57 - Nível de Defesa do Estado de Bem-estar (*Welfare State*) (2000-2015)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do *Manifesto Project*.

Extraí-se da representação gráfica que entre o período eleitoral de 2000 e 2011, à exceção do ano de 2008, existe uma prevalência de defesa do Estado de Bem-estar assumida, maioritariamente, pelas forças políticas mais à esquerda, nomeadamente pela EU (esquerda) e PSOE (centro-esquerda). A exceção é verificada no ano de 2008, período em que o CiU assume a predominância.

No ato eleitoral de 2015 verificam-se níveis de defesa do Estado de Bem-estar nunca antes atingidos, com especial supremacia por parte da força política UP, seguido do PSOE e Podemos.

Em termos gerais, tendo em consideração os partidos que permitem uma avaliação da tendência, todas as fações políticas tendem a aumentar os seus níveis de defesa do Estado social, informação que está em linha com o *Rile* de cada um dos partidos políticos (valores negativos), pese a aproximação do PP ao centro da escala.

CONCLUSÕES

Para finalizar este trabalho, registam-se as conclusões mais relevantes, procurando responder ao conjunto de objetivos e questões de investigação inicialmente formuladas.

Com recurso ao *Manifesto Project Data Dashboard*, numa primeira fase, procedeu-se à análise dos programas eleitorais dos principais partidos políticos que compõem o arco de governação em Portugal: Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP), Partido Social Democrata (PSD), Partido Socialista (PS) e Partido Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS/PP), em quatro atos eleitorais, concretamente as eleições dos anos de 1999, 2002, 2005 e 2011.

Idêntico exercício foi feito para os principais partidos de âmbito estatal de Espanha, nomeadamente: Esquerda Unida (EU), Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), Partido Popular (PP), Convergência e União (CiU), União Progresso e Democracia (UPyD), Cidadãos – Partido da Cidadania (C’S), Unidade Popular (UP), Democracia e Liberdade (DL) e Podemos (Podemos.), em cinco atos eleitorais (2000, 2004, 2008, 2011 e 2015).

Após a análise individual de cada um dos países efetuou-se, em sede das conclusões, que de seguida se arrolam, um estudo comparativo entre Portugal e Espanha.

1.1 PORTUGAL - RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

1.1.1 Expansão do Estado de Bem-estar – Referências favoráveis à sua defesa

Relativamente à posição dos partidos políticos em matéria de expansão do Estado de Bem-estar (código 504), constata-se que nos períodos eleitorais analisados, em termos globais, o predomínio da defesa do Estado social é pertença das forças políticas de esquerda (PCP, PS e BE).

Entre 1999 e 2005, os lugares cimeiros são assumidos pelo PCP e PS, sendo os posicionamentos inferiores ocupados pelos partidos de centro e direita (CDS/PP e PSD), à exceção do BE que no ano da sua fundação, 1999, se posicionou em 5.º lugar, portanto em último.

No ato eleitoral de 2011, eventualmente face ao enquadramento económico e financeiro despoletado pela crise mundial, as forças políticas com maior anseio de ascender ao poder acabam por ser aquelas que evidenciam maior defesa do Estado de Bem-estar. Numa posição de topo surge o BE, seguido do PSD e CDS/PP. Curiosamente, o partido que à data conduzia os destinos do país, o PS, apresenta, no conjunto dos partidos políticos analisados, o menor número de referências, colocando-se em quarto lugar.

1.1.1.1 A frequência das frases favoráveis à defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas

Dentro da área de expansão do Estado social e no atinente à defesa da população idosa, no conjunto dos quatros períodos em análise, os partidos de esquerda assumem a supremacia numérica, pese o facto do CDS/PP ocupar o primeiro lugar no ano de 1999 e o segundo em 2002.

Nas eleições legislativas de 2011, o partido que mais referências congrega neste domínio é o BE, atribuindo especial ênfase à matéria, razão pela qual o universo dos partidos de esquerda alcança a vantagem na defesa do grupo populacional em avaliação. Se esta força política fosse excluída da análise, a supremacia era inevitavelmente da direita, com o CDS/PP a assumir a dianteira em termos de menções, embora não muito distante do PS.

Cabe, ainda, registar que o lugar de relevo alcançado pelo PCP em 2005 (33 frases) declinou acentuadamente para apenas três frases em 2011.

1.1.2 Retração do Estado de Bem-estar – Referências à sua limitação

Evidencia-se, desde já, que no ato eleitoral de 1999 nenhuma força política fez constar nos seus compromissos/intenções qualquer manifestação relativa à retração do Estado social, situação que começa a ser contrariada no ano eleitoral seguinte com o CDS/PP a exibir 14 frases, embora nenhuma delas relativa às pessoas idosas.

Nos períodos eleitorais subsequentes, estas frases surgem nos programas eleitorais de todas as forças políticas presentes a escrutínio, à exceção dos partidos políticos de esquerda PCP e BE.

No domínio presente (retração do Estado de Bem-estar – código 505), no conjunto dos períodos eleitorais observados, o protagonismo é angariado pelas forças políticas de direita (CDS/PP e PSD) com um total de 164 frases, 101 das quais apresentadas pelo CDS/PP em 2011, contra 26 exibidas pela força política PS que, à esquerda, assume a exclusividade destas referências nos discursos programáticos, como se referiu anteriormente.

1.1.2.1 A frequência das frases limitadoras da defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas

Quanto às frases limitadoras da defesa do Estado social, e dentro destas a alusão às pessoas idosas, no ano eleitoral de 1999 não se observou, para nenhuma das forças políticas em presença, qualquer registo.

No entanto, em 2005, neste domínio, o primeiro lugar é avocado pelo PSD com 10 frases, o segundo pelo PS com 8 frases e, em último, o CDS/PP com apenas 2 referências alusivas à população idosa.

No ato eleitoral de 2011 as posições alteram-se com o CDS/PP a assumir a dianteira (13 frases), seguido do PSD com 7 frases e na derradeira posição o PS, com apenas 3 frases.

Importa destacar que nos quatro períodos eleitorais em apreço, as forças políticas mais à esquerda (BE e PCP) não registam qualquer menção neste domínio.

Em suma, no conjunto dos dados avaliados, a direita é aquela que revela maiores níveis de retração na proteção social dos idosos.

1.1.3 Estratégias programáticas no domínio da expansão do Estado de Bem-estar

Relativamente às estratégias programáticas dos partidos políticos em presença, em concreto na área de expansão do Estado de Bem-estar, os temas maioritariamente abordados foram as pensões, equipamentos sociais/respostas sociais, saúde, reforma parcial/trabalho parcial, sustentabilidade da Segurança Social, problemática da terceira idade, questões ligadas à demografia, família e os idosos (alusão à vida precária, pobreza e solidão) e, ainda, os designados fundo de pensões.

No que diz respeito à categoria pensões (aumento/melhoria/convergência da pensão mínima com Salário Mínimo Nacional – SMN), no conjunto dos atos eleitorais abordados, o destaque é avocado pelas forças de esquerda, com maior expressão por parte do PCP e BE. Idêntico resultado é obtido na categoria “Equipamentos sociais/respostas sociais (criar, ampliar, reforçar)”, sendo que as forças políticas com mais representatividade são o PCP e o PS.

Na categoria saúde (cuidados hospitalares/cuidados continuados), o PS é, na globalidade dos programas eleitorais estudados, a força que maior frequência assume neste campo, pese as flutuações verificadas ao longo dos anos, cuja expressão máxima é verificada no ato eleitoral de 2005.

Na categoria “Reforma parcial/trabalho parcial/flexibilização da idade de acesso à reforma” sobressaem as forças de direita, de forma mais relevante o CDS/PP, com a abordagem ao tema em 1999, 2002 e 2011, salvaguardando-se que o PS também focalizou a categoria em 2002, pese a sua reduzida expressividade. Destaca-se, contudo, o ano de 2002, congregador do maior número de forças políticas a abordar este tema (PSD, PS e CDS/PP), em claro contraste com o ano de 2005 onde não se regista qualquer alusão ao assunto.

A sustentabilidade da Segurança Social (problema/colapso) é uma matéria que parece preocupar todas as forças políticas, já que está presente na totalidade dos atos eleitorais. Ainda assim, o PS é o que exibe maior assiduidade nas referências ao tema, seguido do BE, enquanto partido político que apresenta o predomínio numérico no conjunto dos períodos estudados.

Enquanto o CDS/PP revela inquietação mais acentuada com este assunto no ano de 1999, o PSD e o PCP fazem-no em 2002.

O superior destaque da categoria “Terceira idade (proteção/valorização/apoio)” surge nos programas eleitorais das forças políticas de esquerda, em concreto do PS e BE. Porém, se a primeira força política se destaca pela constância do tema ao longo dos períodos eleitorais observados, a segunda evidencia-se pela supremacia numérica no conjunto dos

atos eleitorais. As forças PSD e CDS/PP exibem neste domínio uma valorização extremamente precária.

A categoria “Demografia (esperança de vida/envelhecimento da população/alteração da estrutura familiar)”, no ato eleitoral do ano de 1999, está representada equitativamente nos manifestos de todos os partidos políticos em apreço, embora com muita baixa representatividade em termos de número de frases (apenas uma para cada um dos partidos). Pese esta constatação, nos atos eleitorais seguintes, a exposição desta categoria é dispersa pelas diferentes forças políticas, destacando-se, porém, o PS em 2005, e em 2011 o BE e o PSD.

A categoria “Família (apoio e reforço do seu papel no cuidado aos idosos)” é maioritariamente abordada pela força política de esquerda PS, embora com apenas três frases sobre o assunto. De resto, cabe referir que no ano de 2002 e 2011 os manifestos eleitorais não integraram qualquer menção à categoria.

A alusão à vida precária, pobreza e solidão dos idosos é exclusiva das forças políticas de esquerda (PCP, PS e BE), sem prejuízo da ausência de qualquer menção ao assunto em 2002. Não obstante, o protagonismo pertence ao BE que em 2011 regista 8 frases no seio dos documentos em apreço.

A menção ao tema “Fundos de pensões (implementação/defesa)” aparece nos anos eleitorais de 1999 e 2002, com a exclusividade a pertencer ao CDS/PP, com maior expressividade no primeiro ano do conjunto dos atos eleitorais avaliados.

1.1.4 Estratégias programáticas no domínio da retração do Estado de Bem-estar

Dentro da ótica de retração do Estado social, as estratégias programáticas dos partidos políticos integram as categorias reforma/pensões, reforma parcial/trabalho parcial/flexibilização da idade de acesso à reforma, envelhecimento ativo, os equipamentos sociais (transferência de equipamentos sociais geridos pelo Estado para as IPSS) e, também, os equipamentos sociais na perspetiva do seu desenvolvimento/reforço da parceria, apoio financeiro às IPSS e sua autossuficiência futura.

A categoria “Reforma/pensões (novas regras de acesso/limitação de montantes/diversificação fontes de financiamento/incentivo à criação de esquemas complementares)”, patente apenas nos programas eleitorais de 2005 e 2011, foi maioritariamente abordada pelas forças de direita, sem prejuízo da presença do PS no primeiro ano assinalado.

A menção ao tema: “Reforma parcial/trabalho parcial/flexibilização idade acesso à reforma”, no sentido de precaver a perda de competências e minimização dos custos da antecipação da idade da reforma, foi efetuada em exclusivo no ano de 2005, maioritariamente pelo PS e PSD (em situação de paridade), contra uma pequena representação do CDS/PP, com apenas uma referência.

A categoria “Equipamentos sociais (transferência de equipamentos sociais geridos pelo Estado para as IPSS)” foi tratada em exclusivo pelo CDS/PP no ano de 2011, contudo, com significativa relevância.

O tema “Equipamentos sociais (desenvolvimento/reforço da parceria e apoio financeiro às IPSS/autossuficiência futura das IPSS)” está presente em 2011 nos compromissos/intenções assumidas pelas forças de centro e direita (CDS/PP e PSD) e por uma força de esquerda (PS).

Ressalta que nos atos eleitorais anteriores esta temática não integrou o discurso programático de nenhum dos partidos políticos em análise.

1.1.5 *Rile* – Posição dos partidos políticos na escala Esquerda-Direita, nos períodos eleitorais compreendidos entre 1995 e 2011

Relativamente ao posicionamento dos partidos políticos na escala esquerda-direita, os dados evidenciam que nos períodos eleitorais de 1995 e 1999 duas forças de direita partilham a posição ideológica de esquerda, PSD e CDS/PP, respetivamente. A partir de 2002, ambos os partidos políticos apresentam valores positivos, em harmonia com o seu campo ideológico (posicionamento de direita).

Por oposição, ao longo dos atos eleitorais analisados, os partidos tradicionalmente posicionados à esquerda mantêm-se fiéis à respetiva área ideológica, com valores negativos, apesar de existir uma certa tendência, a partir do ano de 2002, de aproximação ao centro da escala por parte do PS, o que acaba por acontecer em 2011 ao alcançar um valor positivo (0.241).

Esta informação contrasta com o posicionamento do PSD que a partir do ano de 2005 exhibe uma tendência gradual de afastamento do centro, rumo a uma cada vez maior consolidação da sua área ideológica. O CSD/PP revela igual propensão a partir do ano de 2009, sem prejuízo do resultado revelado no ano de 2002, significativamente acima dos anos eleitorais de 2005 e 2009. Ainda assim, a sua posição demarca-se bastante do centro da escala no ano de 2011.

A partir do ato eleitoral do ano de 2005, a única força política que segue um percurso de afastamento progressivo do centro da escala, com posicionamento de esquerda, é o BE.

Contrariamente, a força de esquerda PCP, a partir do ato eleitoral do ano de 2005, dá início a uma inversão do sentido até ali verificado, ou seja um percurso gradual rumo a uma maior aproximação ao centro da escala em apreço.

1.1.6 *Welfare State* – Nível de defesa do Estado de Bem-estar nos períodos eleitorais compreendidos entre 1995 e 2011

Quanto à defesa do Estado social, os dados obtidos revelam que à exceção do PS, que tende a manter uma linha estável mas indefinida quanto à sua tendência futura, todas as restantes forças políticas, à esquerda e à direita, apresentam uma orientação expressiva de diminuição dos níveis de defesa do Estado social.

1.1.7 Relação entre o *Rile* e o *Welfare State* de cada partido político

Estabelecendo uma comparação entre o *Rile* e o nível de defesa do Estado social (*Welfare State*) cabe referir que embora o PS tenda, ao longo dos anos, a aproximar-se do centro da escala (no sentido de um posicionamento negativo para positivo) é, por sua vez, a única força política que mantém estáveis os níveis de defesa da proteção social. As

outras duas forças políticas de esquerda (PCP e BE), embora afirmando o seu posicionamento à esquerda, tendem a diminuir o seu grau de defesa do Estado de Bem-estar.

Quanto às forças políticas de centro e direita (CDS/PP e PSD), cujo afastamento positivo do centro da escala esquerda-direita é crescentemente notório, o seu discurso programático é, cada vez mais, recheado de frases que indiciam a adoção de políticas que inferem uma paulatina retirada do Estado na proteção social.

Em face destes resultados, conclui-se que ao afastamento positivo do centro da escala esquerda-direita, por parte dos partidos políticos, corresponde uma diminuição dos níveis de proteção do Estado social, à exceção do PS, cuja defesa se mantém estável ao longo dos períodos analisados.

Por sua vez, ao afastamento negativo do centro da escala esquerda-direita, por parte dos partidos políticos, não corresponde um aumento dos níveis de defesa do Estado de Bem-estar.

1.2 ESPANHA - RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

1.2.1 Expansão do Estado de Bem-estar – Referências favoráveis à sua defesa

No conjunto dos cinco períodos eleitorais estudados, é clara a superioridade numérica de frases debitadas nos manifestos eleitorais pelos partidos políticos situados à esquerda/centro esquerda. O PSOE reúne neste campo a maior regularidade ao longo dos períodos observados.

O último ano avaliado (2015) revela uma maior participação de partidos políticos (fundados mais recentemente)³⁴¹ no sufrágio eleitoral. Pese este maior leque de forças políticas, a esquerda/centro-esquerda acaba por atingir, igualmente, maior expressão em termos da frequência de frases categorizadas com o código 504 (Expansão do Estado Bem-estar).

Em sentido oposto, a menor constância de frases é verificada nos programas eleitorais do partido CiU em 2000 e 2008, EU em 2004, o UPyD em 2011 e, em 2015, o Podemos.

1.2.1.1 A frequência das frases favoráveis à defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas

Dentro da área de expansão do Estado social e no que respeita à defesa da população idosa, nos cinco períodos em estudo, o predomínio pertence ao centro-esquerda (PSOE) e à esquerda (EU).

A minorada expressão neste domínio é propriedade do centro-direita (CiU) no ano de 2000 e 2008. Em 2004, essa posição cabe à esquerda (EU), em 2011 ao centro (UPyD) e em 2015 volta à esquerda com o Podemos.

³⁴¹ Cidadãos – Partido da Cidadania (C'S), União, Progresso e Democracia (UPyD), Unidade Popular (UP), Democracia e Liberdade (DL) e Podemos (Podemos.).

1.2.2 Retração do Estado de Bem-estar – Referências à sua limitação

No conjunto dos períodos eleitorais avaliados, considerando apenas os partidos passíveis de comparação, a supremacia numérica em termos de frases indiciadoras da retração do Estado social é pertença do centro-centro direita (PP), com 17 frases em 2000 e 11 em 2015, seguido do CiU com 7 frases em 2000 e 3 em 2011.

Nos programas eleitorais das eleições gerais de 2004 e 2008 não se encontraram frases desta natureza.

No ano de 2015, considerando o leque de forças políticas representadas no ato eleitoral, a primazia numérica é avocada, em situação de exequo, por duas forças políticas do centro/centro-direita (C'S e PP), com 11 frases cada.

Da análise global dos dados obtidos neste âmbito, para estes períodos eleitorais, detém-se que a retração do Estado social é defendida em exclusivo por forças políticas de centro/centro-direita.

1.2.2.1 A frequência das frases limitadoras da defesa do Estado de Bem-estar e, dentro destas, a frequência da menção às pessoas idosas

Por inerência da exclusividade do número de frases categorizadas com o código 505 detidas pelas forças políticas de centro/centro-direita (PP, C'S, UPyD e DL) nos períodos eleitorais observados, a referência às pessoas idosas verifica-se igualmente nos correspondentes programas eleitorais. Não obstante, a superioridade numérica é atingida pelo PP em 2000 e pelos C'S em 2015, ambos com 6 frases.

1.2.3 Estratégias programáticas no domínio da expansão do Estado de Bem-estar

Ao longo dos períodos eleitorais analisados, 2000-2015, as categorias encontradas nos manifestos eleitorais foram as pensões, equipamentos sociais/respostas sociais/serviços de apoio, demografia, dependência, família, saúde, sustentabilidade da Segurança Social, habitação, problemática da terceira idade, envelhecimento ativo (promoção), proteção social em geral (defesa), prolongamento da vida ativa/laboral, planos ou fundos de pensões e outras vias alternativas de proteção social e, ainda, novas formas de gestão social no sentido do estabelecimento de parcerias com o terceiro setor/incentivos ao setor privado.

Da análise geral que se efetuou à categoria “Pensões (aumento/melhoria/convergência da pensão mínima com o Salário Mínimo Interprofissional – SMI/defesa do sistema de pensões)” infere-se um nítido envolvimento da força de centro-esquerda PSOE. Se a este partido político for adicionada a segunda força mais representativa (EU) atinge-se, então, uma larga maioria em termos de frequência de frases neste âmbito.

Em sentido oposto, o valor mais baixo registado pertence a uma força de centro-direita (PP), não obstante a assiduidade do tema ao longo dos períodos eleitorais estudados.

Em 2015, pese a presença de novas forças políticas em disputa eleitoral (C'S, DL, UP e Podemos), o protagonismo permanece no domínio do centro-esquerda (PSOE), seguido da força política de centro-direita DL.

Na categoria “Equipamentos sociais/respostas sociais/serviços de apoio (criar, reforçar, melhorar)”, o ano de 2000, por referência aos restantes períodos eleitorais analisados e partidos políticos passíveis de comparação, foi de todos aquele que congregou o maior nível de atenção das forças políticas (CiU, EU, PP e PSOE), sendo que a maior relevância pertence ao partido de esquerda EU.

O tema “Demografia (aumento da esperança de vida/envelhecimento da população - novos desafios)” não capta a atenção da maioria das forças políticas em jogo nos diferentes atos eleitorais, cabendo, no entanto, ao PSOE a maior regularidade e primazia numérica na alusão à categoria.

A categoria “Dependência (defesa dos idosos dependentes/corrigir mecanismos da Lei da Dependência/melhorar o modelo/garantir vida digna/fomentar autonomia pessoal)” gerou mais interesse no seio das forças políticas a partir do ano de 2008, sendo que no ano de 2015 chega a congregar a preocupação de seis forças políticas. No total dos resultados obtidos, o centro-direita (PP) atinge a excelência do número de frases, seguido de uma força de centro-esquerda (PSOE), com uma frequência muito aproximada.

No que diz respeito à categoria “Família - apoio na prestação de cuidados aos idosos (pecuniários, formação, serviços)/políticas amigas das famílias)” há dois períodos relevantes a considerar por agregarem o maior número de forças políticas. São eles o ano de 2004 e 2015, com quatro e seis forças políticas, respetivamente. Em termos de representatividade, o PSOE alcança a primazia numérica de frases, seguido de muito perto pelo PP.

Se restringirmos a análise somente ao ano de 2015, o protagonismo é angariado pelo centro/centro-direita (PP, DL e C'S).

Relativamente à categoria “Saúde (criação de infraestruturas/melhoria das condições socio-sanitárias/isenção de taxas e pagamento de medicamentos/desenvolvimento de programas)”, pode referir-se que na soma dos três primeiros períodos eleitorais (2000, 2004 e 2008) a EU assume a vantagem numérica, com a sua máxima expressão no ato eleitoral do ano de 2000.

Registe-se ainda que entre o ato eleitoral de 2000 e 2015, as forças políticas PSOE e PP atingem uma frequência de frases quase similar.

No ato eleitoral de 2011, esta matéria não acolheu grande interesse no seio das forças políticas, sendo apenas de registar o PSOE e o UPyD de forma muito restrita.

Ao analisar as forças políticas presentes no ato eleitoral de 2015 constata-se que, sobre este assunto, existe uma paridade de resultados entre os partidos políticos de esquerda/centro-esquerda e direita/centro-direita.

O tema “Segurança Social - sustentabilidade do sistema (potenciar, reformar, equilibrar, criar vias alternativas de proteção social)” não é consensual no seio das forças políticas em sufrágio, sendo que em 2000 e 2011 estão presentes quatro partidos políticos, enquanto em 2004 e 2008, e de forma minorada, estão representadas apenas três forças políticas.

Em 2015 registam-se frases nos programas eleitorais de seis forças políticas, de entre as quais sobressai o PSOE, seguido do PP.

Se limitarmos a análise apenas aos períodos compreendidos entre 2000 e 2011, o total de frases apuradas remete-nos para a preponderância numérica do PP, seguido do PSOE.

A categoria “Habitação (habitação digna - promover a permanência no domicílio, construir, reabilitar, melhorar acessibilidades, arrendamento social)” não despoletou grande atenção no seio da totalidade das forças políticas em sufrágio, destacando-se, todavia, o partido CiU em 2004 e 2011, bem como o EU no ano de 2000.

O tema “Terceira idade (proteção social, valorização, apoio, defesa de direitos)” foi tratado com maior insistência por parte de três forças políticas, embora em períodos distintos. Com efeito, em 2000 destaca-se a EU, em 2004 e 2015 o PSOE e em 2008 o PP.

O último ato eleitoral (2015) foi de todos o que congregou maior número de partidos na abordagem desta categoria, por oposição ao ano de 2011 que apenas registou o interesse, ainda que reduzido, de uma força política (PP).

A categoria: “Envelhecimento ativo (promover)” teve a sua primeira abordagem por uma força política (PSOE) em 2008. Somente nas eleições gerais do ano de 2015 o tema reuniu maior frequência, detendo a supremacia numérica o PP, seguido do C’S e, em exequo, o PSOE e Podemos.

O tema “Proteção social em geral (defesa)” regista a concentração da preocupação das forças políticas nas extremidades do período em análise (2000 e 2015), por oposição aos restantes anos eleitorais que evidenciam um desinteresse pela categoria em avaliação. Ainda assim, no conjunto dos atos eleitorais observados, os partidos políticos de esquerda/centro-esquerda ganham a superioridade numérica de frases.

O tema “Prolongamento da vida ativa/laboral (conjugar trabalho e reforma, flexibilizar idade de acesso à reforma, promover experiências intergeracionais)” é abordado por cinco forças políticas ao longo dos períodos analisados. Todavia, a frequência com que o tema é tratado denota baixo interesse por parte das mesmas. Ainda assim, na globalidade dos períodos estudados, afere-se uma frequência igual para ambos os campos políticos. Ressalta-se, também, o afastamento de algumas forças políticas no ano de 2015, com apenas o PSOE e DL a aludir à temática.

A categoria “Planos ou fundos de pensões e outras vias alternativas de proteção social” é um assunto debatido em apenas três etapas eleitorais, ou seja em 2000 pela EU, em 2004 pelo CiU e PP e em 2011 pelo PSOE. Nos restantes períodos (2008 e 2015) nenhuma força política abordou o assunto nos seus manifestos/compromissos.

O assunto “Novas formas de gestão social (estabelecer alianças com o terceiro setor /incentivos ao setor privado)” começa a ser abordado no ato eleitoral de 2004. No entanto, no conjunto dos anos avaliados, o PSOE recolhe o grande protagonismo neste domínio.

1.2.4 Estratégias programáticas no domínio da retração do Estado de Bem-estar

No campo da retração do Estado social, no período em estudo, as estratégias programáticas dos partidos políticos incorporaram matérias como os planos ou fundos de pensões/pensões complementares (na perspetiva da sua promoção), Segurança Social - sustentabilidade do sistema, promoção de planos privados de saúde e, por último, o estabelecimento de alianças com o terceiro setor para a prestação de serviços de saúde.

A primeira categoria focalizada “Planos ou fundos de pensões/pensões complementares (promover)” apenas foi mencionada no ato eleitoral de 2000, por uma única e exclusiva força política (PP).

A categoria “Segurança Social – Sustentabilidade do Sistema” foi abordada por três forças políticas do centro/centro-direita, em dois períodos eleitorais distintos, o PP em 2000 e o CiU e UPyD em 2011. Os manifestos eleitorais dos anos de 2004, 2008 e 2015 não aludem, de forma explícita, a este assunto.

A matéria “Serviços privados de saúde” foi evidenciada pela primeira vez no ato eleitoral de 2011, em exclusivo por parte do CiU. Em 2015, esta categoria é novamente abordada por uma única força política (C’S), a qual lhe atribui especial distinção.

A abordagem ao assunto do Terceiro Setor, na perspetiva da formação de alianças para a prestação de serviços, surge pela primeira vez em 2015 nos programas eleitorais de três forças políticas de centro/centro-direita, ou seja PP, C’S e DL, todas com a mesma frequência, pese a sua baixa relevância.

1.2.5 Rile – Posição dos partidos políticos na escala Esquerda-Direita, nos períodos eleitorais compreendidos entre 2000 e 2015

No que concerne ao posicionamento dos partidos políticos na escala esquerda-direita, ao longo dos períodos eleitorais estudados, constata-se que a larga maioria se situa ideologicamente à esquerda, mesmo aqueles que tradicionalmente assumem uma posição de centro a centro-direita. Efetivamente, o PP que em 2000 e 2004 ocupa um espaço leal à sua ideologia de base, passa a partir do ano de 2008 a partilhar o campo ideológico de esquerda, embora com um percurso muito contíguo ao centro da escala.

Acresce salientar que no ano de 2000, 2004 e 2011, a EU é a força política que maior expressividade assume na posição ideológica de esquerda, num comportamento de fidelidade com o seu espaço ideológico, seguida do PSOE, partido ideologicamente de centro-esquerda.

A partir do ano eleitoral de 2004 todas as forças políticas assumidas de centro e centro-direita comungam o espaço ideológico de esquerda, numa tendência de afastamento cada vez mais pronunciado do centro da escala (no sentido negativo), de forma mais vincada a partir do ano de 2008.

No ato eleitoral de 2015, as forças políticas que mais se afastam do centro da escala (no sentido negativo) são aquelas que se posicionam ideologicamente mais à esquerda, ou seja o Podemos e o Unidade Popular.

1.2.6 *Welfare State* – Nível de defesa do Estado de Bem-estar nos períodos eleitorais compreendidos entre 2000 e 2015

Entre o período eleitoral de 2000 e 2011, à exceção do ano de 2008, existe uma prevalência de defesa do Estado de Bem-estar maioritariamente pelas forças políticas mais à esquerda, nomeadamente pela EU (esquerda) e PSOE (centro-esquerda). A exceção é verificada no ano de 2008, período em que o CiU (centro-direita) assume maior preponderância.

No ato eleitoral de 2015 verificam-se níveis de defesa do Estado de Bem-estar nunca antes atingidos, com especial superioridade da força política UP, seguida do PSOE.

Em termos gerais, tendo em consideração os partidos que permitem uma avaliação da tendência, todas as fações políticas tendem a aumentar os níveis de defesa do Estado social, informação que está em linha com o *Rile* de cada um dos partidos políticos (valores negativos), pese a aproximação do PP ao centro da escala.

1.2.7 Relação entre o *Rile* e o *Welfare State* de cada partido político

Os dados obtidos permitem aferir que ao afastamento negativo das forças políticas do centro da escala esquerda-direita corresponde um aumento da defesa do Estado social, dito por outras palavras, quanto mais afastadas as forças políticas estão do centro da escala maiores níveis de defesa do Estado social apresentam, devendo aqui ser considerada a exceção do PP no período eleitoral de 2000 e 2004 que, apesar de apresentar um *Rile* positivo, não muito distante do centro da escala esquerda-direita, exhibe níveis de defesa de bem-estar também eles positivos, embora inferiores aos seus concorrentes partidários.

1.3 A COMPARAÇÃO ENTRE PORTUGAL E ESPANHA

1.3.1 Expansão e retração do Estado de Bem-estar - Temas abordados nos manifestos eleitorais dos partidos políticos em ambos os países estudados

Dentro da área de expansão do Estado social, um olhar comparativo aos países avaliados permite constatar uma grande transversalidade dos temas abordados. Com efeito, o tema pensões, equipamentos sociais/respostas sociais, família, saúde, terceira idade, Segurança Social e sua sustentabilidade, demografia, terceiro setor, reforma parcial/trabalho parcial/flexibilidade da idade de acesso à reforma e, ainda, os planos ou fundos de pensões são categorias comuns, embora, por vezes, detenham uma designação ligeiramente diferente. Excluem-se deste tratamento comum as categorias habitação e dependência, cujo destaque surge pela via da insistência com que surgem nos programas eleitorais das forças políticas espanholas.

Cabe ainda registar, pela importância que detém no seio das sociedades atuais, que a questão do envelhecimento ativo, dentro da perspetiva em foco, somente é incluída nos manifestos eleitorais de Espanha. Com efeito, Portugal alude a este tema apenas na ótica

da retração do Estado social, enquanto forma de evitar a perda de competências e minimizar os custos da antecipação da idade da reforma.

Esta informação leva-nos a concluir que as preocupações, em torno da expansão do Estado de Bem-estar, são bastantes similares nos dois países.

Quanto à área de retração do Estado social, enquanto em Espanha se focaliza a categoria Segurança Social – sustentabilidade do sistema, planos ou fundos de pensões/pensões complementares, na perspetiva da sua promoção, em Portugal alude-se à necessidade de reformar o sistema de pensões, implementando novas regras de acesso, limitação dos montantes, diversificação das fontes de financiamento do sistema e incentivo à criação esquemas complementares de proteção social, a par, também, da reforma parcial, trabalho parcial, flexibilização da idade de acesso à reforma e envelhecimento ativo, no intento de evitar a perda de competências e minimizar os custos da antecipação da idade da reforma.

Neste contexto, não se pode afirmar com convicção que o tratamento deste tema detém significados distintos em ambos os países, porquanto pode tratar-se apenas da atribuição de maior ou menor pormenor na descrição do tema. De facto, a questão da sustentabilidade da Segurança Social, planos ou fundos de pensões/pensões complementares pode ter na sua base a necessidade de encontrar formas de reduzir as despesas com a proteção social, seja a implementação de novas regras de acesso às pensões, mais penosas portanto, seja a limitação dos montantes, entre outras.

O desafio da sustentabilidade da Segurança Social³⁴² vale para ambos os países,³⁴³ tendo vindo a ganhar destaque face à confluência de vários fatores, entre os quais sobressaem as transformações no mercado de trabalho, na organização da vida familiar, na esperança média de vida, na situação das finanças públicas, alguns dos quais com um efeito sistémico, determinando alterações no domínio dos sistemas de proteção social.

Efetivamente, nos sistemas autofinanciados e de repartição, também conhecidos por *pay-as-you-go*,³⁴⁴ as receitas correntes cobrem somente as despesas da mesma rubrica, sem dar lugar a quantias excedentes. Deste modo, as mutações sociodemográficas e laborais poderão pôr em causa a sustentabilidade dos sistemas ao causar um desequilíbrio entre receitas e despesas, uma vez que as prestações pagas vão beber o seu financiamento às cotizações que entram no sistema. Ora, num contexto de redução de ativos com impacto nas contribuições, por oposição a um número cada vez maior de pensionistas, a crise económico-financeira interfere, necessariamente, com os compromissos assumidos pelos sistemas de capitalização.

A questão do terceiro setor também é partilhada por ambos os países nesta perspetiva de retração do Estado social. De facto, em Espanha fala-se no estabelecimento de alianças neste âmbito para a prestação de serviços de saúde, posição que parece ser reforçada pela categoria “Promoção de planos privados de Saúde”.

³⁴² Segundo Mendes, Fernando e Cabral, Nazaré (Org.) (2014) Portugal não está isolado da Europa nesta matéria. Com efeito, no *Livro Verde – Regimes europeus de pensões adequadas, sustentáveis e seguros* pode ler-se que nos últimos anos a esperança média de vida aumentou em aproximadamente cinco anos na UE, sendo que as projeções demográficas deixam antever que até 2060 poderá ocorrer um aumento aproximado de sete anos.

³⁴³ Efetivamente, o problema demográfico foi tratado por algumas forças políticas em ambos os países.

³⁴⁴ Expressão utilizada no livro “Por onde vai o Estado social em Portugal?” de Mendes e Cabral, Nazaré (2014) (Org.).

Em Portugal, esta questão é apresentada de outro modo através das categorias: “Equipamentos Sociais (transferência de equipamentos sociais geridos pelo Estado para as IPSS)” e Equipamentos Sociais (Desenvolvimento/reforço da parceria e apoio financeiro às IPSS/autossuficiência futura das IPSS). Relativamente à primeira, a intenção/compromisso patente no programa eleitoral da força política CDS/PP acabou por se concretizar em 2015 pela mão de um Governo de coligação PSD e CDS/PP, suportada na iniciativa legislativa expressa no Decreto-Lei n.º 240/2015, de 14 de outubro, cujo objeto dispõe: “[...] a transmissão dos estabelecimentos integrados do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), e respetivos apartamentos de autonomização, para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)”. Daqui resultaram consequências nefastas para os trabalhadores que aí exerciam funções.

Quanto à segunda categoria é possível afirmar que as intenções patentes nos discursos programáticos deixam antever a transferência de responsabilidades, tradicionalmente na esfera do Estado, para as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), constituindo exemplo a criação da Rede Local de Intervenção Social (RLIS),³⁴⁵ os Protocolos do Rendimento Social de Inserção (RSI)³⁴⁶ e a Linha de Emergência Social (144), equipas³⁴⁷ já implementadas no território continental tendo em vista o acompanhamento de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade económico-social.

³⁴⁵ A RLIS é um modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social (Despacho n.º 12154/2013, de 24 de Setembro). As regras de operacionalização e funcionamento da RLIS, bem como as formas de financiamento das entidades aderentes, são definidas pelo Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP. As condições de organização e funcionamento do serviço de atendimento e acompanhamento social (SAAS) estão regulamentadas na Portaria n.º 188/2014, de 18 de Setembro.

³⁴⁶ Equipas/Protocolos previstos no artigo 37.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio - Equipas externas, contratadas por Instituições Particulares de Solidariedade Social, entidades a quem o Instituto da Segurança Social, IP delegou o desenvolvimento de ações de acompanhamento dos beneficiários da medida de política social Rendimento Social de Inserção, com o objetivo de promover a sua autonomia e inserção social e profissional.

³⁴⁷ Estas equipas, não estando subordinadas à tutela do Estado, prestam serviços ao Estado, serviços esses criados na expectativa de minimizar custos com administração direta e, simultaneamente, potenciar a eficácia das respostas sociais visadas. Porém, uma análise meramente empírica poderá conduzir à identificação de alguns constrangimentos que revestem a organização e funcionamento destes projetos. Sublinha-se uma duplicação da intervenção, na medida em que o próprio Estado assume a tutoria dos processos e o financiamento indispensável às respostas que os casos requerem. Numa outra vertente, as equipas que exercem estas funções de acompanhamento de casos sociais são contratadas diretamente pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social (previamente selecionadas pela administração indireta do Estado), sem abertura de qualquer procedimento concursal de seleção de candidatos com perfil adequado. Neste contexto, técnicos de várias áreas disciplinares (geografia, química, matemática, teologia, etc.) substituem técnicos da área social, deixando antever constrangimentos relacionados com a falta de preparação técnica para o desempenho de tais funções. Problemas de parcialidade também podem ser invocados, face à eventual manipulação da atribuição dos apoios por parte das equipas, subordinadas que estão a uma entidade patronal exterior ao Estado, pilar central da defesa dos cidadãos.

1.3.2 A relação entre o *Rile* e o *Welfare State* de cada partido político, em ambos os países estudados

Ao estabelecer a comparação entre o *Rile* e o nível de defesa do Estado social (*Welfare State*) de cada um dos países avaliados, verifica-se:

Em Portugal:

- Ao afastamento positivo do centro da escala esquerda-direita corresponde uma diminuição dos níveis de proteção social, com exceção de uma única força política de esquerda (PS), cuja defesa do Estado social se mantém estável ao longo dos períodos eleitorais analisados, não obstante a sua aproximação cada vez mais pronunciada do centro da escala em apreço.

- Ao afastamento negativo do centro da escala esquerda-direita não corresponde um aumento dos níveis de defesa do Estado social.

Em Espanha:

- Ao afastamento positivo, ainda que muito próximo do centro da escala esquerda-direita (situação verificada apenas com o partido político PP), corresponde um nível, ainda que baixo, de defesa do Estado social;

- Ao afastamento negativo do centro da escala esquerda-direita corresponde um aumento dos níveis de defesa do Estado social, sendo que quanto mais afastadas as forças políticas estão do centro da escala, maiores níveis de defesa do Estado social exibem.

Em face do apurado, em termos globais, em ambos os países estudados, a esquerda (Portugal) e esquerda/centro-esquerda (Espanha) assumem a preponderância na defesa da expansão do Estado de Bem-estar, por oposição aos partidos do centro/centro-direita que evidenciam uma orientação menos propugnadora neste campo. Esta prevalência concretiza-se quer no campo da expansão do Estado social, quer na defesa da população idosa.³⁴⁸

No domínio da retração do Estado social, incluindo a população idosa, igualmente de modo geral, o destaque é assumido, nos dois países, pelas forças de centro/centro-direita. Cabe registar, neste domínio, que os manifestos eleitorais das forças políticas estudadas começam a abordar a retração do Estado social, mediante a inclusão de frases categorizadas com o código 505, a partir do ano eleitoral de 2000, no caso de Espanha, e em 2002 no caso de Portugal, em ambos os casos pela mão do centro/centro-direita. No entanto, em Portugal assiste-se a um aumento significativo destas frases no ano eleitoral de 2011, situação que poderá estar relacionada com a existência de um contexto fraturante causado pelos baixos índices de desenvolvimento e crescimento económico do país que, com o decorrer dos anos, se foi agravando crescentemente, muito a par dos fatores exógenos (crise económico-financeira) e endógenos (conflitos entre órgãos de soberania) à governação do país que determinaram a substituição inesperada do Governo (demissão do primeiro-ministro).

³⁴⁸ Ainda assim, parece que Portugal, em períodos de estabilidade ou mesmo de expansão económica, ainda que moderada, as forças políticas da ala da esquerda tendem a abordar, com maior frequência, questões relacionadas com a expansão do Estado de Bem-estar, por oposição aos partidos de direita, cuja abordagem tende a aumentar em períodos de contenção, ou mesmo de crise económica.

O rigor colocado sobre as finanças públicas em 2011, fruto da quase bancarrota do Estado Português, com a subsequente assistência financeira internacional a que foi submetido, poderá constituir a razão mais provável da diminuição acentuada do número de frases (no conjunto dos partidos em análise) neste ano eleitoral, ou seja das intenções de expandir o Estado social. Esta situação poderá ser reflexo do impacto da crise económica e financeira que assolou o país em 2007/2008, cuja retração do Estado social ficou bem demonstrada na diminuição dos direitos sociais, com manifestações claras na redução dos montantes das prestações sociais e afunilamento dos critérios de acesso às diferentes medidas de proteção social, tal como se comprovou em capítulo anterior através do estudo da evolução legislativa.

No novo quadro de austeridade imposto pela Troika, a gestão das finanças públicas estava fortemente condicionada por limites orçamentais. Da prevalência de políticas de promoção de bem-estar e defesa dos direitos cívicos, verificados até ao período de instalação da crise, passou-se para um período de sucessivos cortes, retração e perda de direitos sociais.

Espanha, à semelhança de Portugal, também não passou impune a esta crise que atacou, com maior ou menor intensidade e austeridade, toda a eurozona. Efetivamente, Espanha foi perpassada por uma profunda crise económica, expressa em elevados níveis de desemprego, com todas as suas implicações, com números a ascender os dois milhões de pessoas no decurso do período de 2008 e 2011 e que atingiu especialmente a população jovem. Este problema surge no contexto de uma economia frágil e em recessão que teve o seu início em 2008, com alguma recuperação no limiar de 2010 e que voltou a agudizar a partir de finais de 2011. Esta crise atingiu todos os setores económicos de Espanha (Marcet, Joan:2012).

Neste contexto, os indicadores económicos do país, já de si debilitados a partir de 2008, por influência da crise mundial e europeia, sofreram um agravamento geral, cujo impacto recaiu sobre as empresas e setor público. Registe-se que em 2010, o Governo socialista adotou um plano de ajustamento difícil que atingiu maioritariamente o campo da proteção social, concretamente os pensionistas, os trabalhadores e a classe média.

As categorias tratadas em ambos os países assemelham-se às peças de um puzzle, por vezes com um efeito sistémico, que começa com a alteração do modelo de família tradicional, passando pelo aumento da esperança de vida e consequente envelhecimento demográfico, cujos resultados diretos determinam a criação de estruturas de apoio aos idosos (equipamentos sociais e hospitais de diferentes tipologias) e, mais recentemente, a tendência para investir na promoção de políticas de envelhecimento ativo. Trata-se de uma lógica de prolongamento da vida ativa, com evidentes benefícios para os próprios e entidades empregadoras e, por último, mas não menos importante, o equilíbrio do sistema de proteção social.

Por fim, importa referir que a conjuntura económica e política, patente em determinado país e período eleitoral, poderá ser crucial para influenciar ou condicionar as opções políticas relativas à defesa de determinadas matérias estruturantes para o futuro. Por outro lado, sendo os programas eleitorais declarações oficiais das forças políticas, em presença num palco eleitoral, a sua elaboração está fortemente subordinada ao ambiente político, cultural, económico, social e, porque não, jornalístico (fatores externos à vontade dos partidos), patente num determinado confronto eleitoral.

Termina-se dizendo que deste trabalho constam, para além dos dados objetivos, extraídos a partir de uma base de dados pré-existente, apreciações, inferências, observações, comentários, interpretações e fundamentações produzidas por uma visão singular e unilateral que de forma alguma pretende reduzir outras apreciações que porventura possam vir a ser materializadas sobre o mesmo objeto de estudo. Como referiu Bardin, Laurance (1997:9) “Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre dois pólos do rigor da objectividade e da fecundidade da subjectividade”.



BIBLIOGRAFIA

Aboim, Sofia (2003). Evolução das estruturas domésticas, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, 43, pp. 13-30.

Albuquerque, António Carlos Carneiro (2006). *Terceiro Setor: História e Gestão das Organizações*. São Paulo: Summus Editorial.

Albuquerque, Cristina e Luz, Helena Amaro (Coord.) (2016). *Políticas sociais em tempos de crise. Perspetivas, tendências e questões críticas*. PACTOR, edições de ciências sociais, Lisboa.

Almeida, Maria Alice Marques (1997). *A Primeira República Portuguesa e o Estado Providência*, dissertação de mestrado apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, policopiado.

Almeida, Mariana (2007). Envelhecimento: activo? Bem-sucedido? Saudável? Possíveis coordenadas de análise..., in *Fórum Sociológico*, 17, II série. Lisboa. CESNOVA.

Almeida, Nicolau Rodrigo (2016). A nova questão social: eixos para uma sistematização, Instituto Sociologia, Working Papers, 3.^a Série, N.º 19, Fundação para a Ciência e Tecnologia, Porto.

Almeida, Vasco (2005). A lógica socio-económica do Terceiro Setor, *Interacções*, n.º 8, pp. 55-82.

Almeida, Vasco (2011). Estado, mercado e terceiro setor: A redefinição das regras do jogo, *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 95 | 2011, colocado online no dia 01 dezembro 2012, criado a 06 Março 2016. URL: <http://rccs.revues.org/4397>; DOI: 10.4000/rccs.4397.

Alonso, Sonia; Volkens, Andrea; Gomez, Braulio (2012). *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo. Cuadernos metodológicos*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Álvarez, Juan Fernando e Gordo, Miguel (2007). *Lógica de la economía solidaria y organizaciones sin ánimo de lucro, una revisión de enfoques recientes*, *Economía y Desarrollo* - septiembre 2007, vol. 6, n.º 2.

Alves, Diogo Henrique (2003). *Resenha de Morgenthau, Hans J. A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UnB, 2003. 1093p.

Amado, João da Silva (2000). A técnica de análise de conteúdo, in revista *Referência* n.º 5, novembro.

Andrade, António Manuel e Franco, Raquel Campos (2007). *Economia do conhecimento e organizações sem fins lucrativos*, editor SPI, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.

Anheier, Helmut e Wolfgang, Seibel (1990) (Eds.). *The Third Sector, Comparative Studies of Non-profit Organizations*, Berlin, New York, Walter de Gruyter.

Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações (2012). *Programa de acção 2012*, Governo de Portugal, Portugal.

Araújo, António (2016). *Da direita à esquerda. Cultura e sociedade em Portugal, dos anos 80 à actualidade*. Editora Safaa Dib. Portugal.

Ares, Cristina y Volkens, Andrea (2017). ¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifesto Project a América Latina? *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 115-135. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.43.05>.

Arguello, Jorge (2015). Diálogos sobre Europa. Crisis del euro y recuperación del pensamiento crítico. Clave Intelectual. Colección ensayo social. Madrid.

Arrigi, Giovanni (2014). El largo siglo XX. Traducción de Carlos Prieto del Campo. Akal. Madrid.

Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (2015). Fundos de pensões, guia de seguros e fundos de pensões, edição Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Ávila, Rafael Chaves e Campos, José Luís Monzón (2001). Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas, CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n.º 37, abril 2001, pp. 7-33.

Bandeira, Mário Leston *et al.* (2014). Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa (1950-2011): evolução e perspectivas, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Bardin, Laurance (1977). A análise de conteúdo. Rio de Janeiro: Edições 70.

Barros, Carlos Pestana e Santos, José Gomes (1997). As Instituições Não-Lucrativas e a acção social em Portugal, Lisboa, Editora Vulgata.

Belchior, Ana Maria e Salvador, Luis Filipe (2012). A terceira via do *New Labour*: o fim da dicotomia esquerda-direita ou uma visão alternativa sobre o ideário político-ideológico? in a dicotomia política esquerda-direita: a problemática da sua validade e atualidade, organizado por Victor Correia, Editora Fonte da Palavra.

Bell, Judith (2002). Como realizar um projecto de investigação. Uma guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação. Gradivas – Publicações, Lda.

Bobbio, Norberto (1995). Direita e esquerda, razões e significados de uma distinção política, Editorial Presença, Lisboa.

Bobbio, Norberto (2000). Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos, tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 11. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco (1998). Dicionário da Política, 11.ª edição, Brasília: Editora Universidade de Brasília, Vol I.

Briey, Laurent e Legendre, Marjorie (2012). O centro, entre respeito e estima, in a dicotomia política esquerda-direita: a problemática da sua validade e atualidade, organizado por Victor Correia. Editora Fonte da Palavra.

Cabral, Manuel Villaverde (1997). Cidadania política e equidade social em Portugal, Celta Editora, Oeiras.

Cabral, Manuel Villaverde e Ferreira, Pedro Moura (2014). O envelhecimento activo em Portugal. Trabalho, reforma, lazer e redes sociais. Fundação Manuel dos Santos, Lisboa.

Cabral, Manuel Villaverde *et al.* (2013). Processos de Envelhecimento em Portugal. Usos do tempo, redes sociais e condições de vida, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Cabrillo, Francisco e Cachafeiro, M.ª Luísa (1992). A revolução grisalha. Planeta Editora, Lda. Lisboa.

Caeiro, Joaquim Manuel Croca (2008). Economia Social: conceitos, fundamentos e tipologia, Revista Katál. Florianópolis v. 11, n.º 1, pp. 61-72 jan./jun.

Campenhoudt, Luc Van (2003). Introdução à análise dos fenómenos sociais, Gradiva, Lisboa.

Campos, José Luís Monzón (2006). Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n.º 56, noviembre 2006, pp. 9-24.

Campos, José Luis Monzón e Ávila, Rafael Chaves (2001). Economía Social Y Sector no Lucrativo: actualidad científica y perspectivas, Revista: CIRIEC-España n.º 37, págs. 7-33.

Campos, José Luís Monzón e Ávila, Rafael Chaves (2012). La Economía Social en la Unión Europea, informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), Bélgica.

Capucha, Luís Manuel Antunes (1998) (Org.). Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa.

Capucha, Luís Manuel Antunes (2002). Perspectivas de evolução social, in Portugal 1995-2000, DEPP/MTS Celta Editora, Oeiras.

Caradec, Vincent (1998). Les transitions biographiques, étapes du vieillissement, in Prévenir, 35, pp. 131-137.

Carmo, Renato Miguel e Costa, António Firmino (2015) (Org.). Desigualdades em questão: análises e problemáticas, Mundos Sociais. Lisboa.

Carneiro, Roberto (2012) (Coord.). O Envelhecimento da população: dependência, ativação e qualidade. Relatório final do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa.

Carreira, Henrique Medina (1990). As Políticas sociais em Portugal, Gradiva, Lisboa.

Carreira, Henrique Medina (1996). O Estado e a Segurança Social, Cadernos do Público, 4, Lisboa.

Carrilho, M^a José e Craveiro, M^a de Lourdes (2015). A situação demográfica recente em Portugal, in Revista de Estudos Demográficos, INE, p. 57-107, Departamento de Estatísticas Demográficas e Sociais.

Carvalho, João M. S. (2005). Organizações não lucrativas: aprendizagem organizacional, orientação para o mercado, planeamento estratégico e desempenho, Lisboa, Edição Sílabo.

Carvalho, M^a Irene Lopes Bogalho (2009). Os cuidados familiares prestados às pessoas idosas em situação de dependência: características do apoio informal familiar em Portugal. Revista Kairós, 12 (1), 77-96.

Castel, Robert (1998). Metamorfoses da questão social. Petrópolis, Editora Vozes.

Lopesino, Purificación Causapié *et al.* (2011) (Dir. e Coord.). Envejecimiento activo, Libro Blanco, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Secretaria General de Política Social y Consumo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), 1.^a Edição, Madrid.

Ceccorulli, Michela; Fassi, Enrico e Lucarelli, Sonia (2015). Europe's "depopulageing"bomb?, Global Affairs, 1:1, 81-91, DOI: 10.1080/23340460.2015.98670.

Censos (2011) – Resultados definitivos. Portugal. Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2012, Lisboa.

Charlesworth, Lorie (2014). Big Society, legal structures, Poor Law and the myth of voluntary society, in the Big Society Debate. A new agenda for social welfare?, editado por Armine Ishkanian e Simon Szreter. Edward Elgar, USA.

Chaves, Rafael e Monzón, José Luís (2000). Economía Social y Sector no Lucrativo: actualidad científica y perspectivas, in revista CIRIEC-España, n.º 37, pp. 7-33.

Chaves, Rafael e Monzón, José Luís (2000). Las cooperativas en las modernas economías de mercado. Economistas, 83, pp. 113-123.

CLBSS (1998). Livro Branco da Segurança Social - Versão Final. Lisboa: INA/IGFSS.

Colino, César y Del Pino, Eloísa (2013). Los regímenes de bienestar liberales: orígenes, resultados y cambios, in los Estados de Bienestar en la encrucijada – Políticas Sociales em Perspectiva Comparada, editado por Eloísa Del Pino y M^a Josefa Rubio Lara. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A).

Comissão das Comunidades Europeias (2001). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. Bruxelas 05.12.2001. COM (2001) 723 Final.

Comissão das Comunidades Europeias (2002). O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade. Bruxelas, 12.10.2006. COM (2006) 571 final.

Comissão das Comunidades Europeias (2002). Resposta da Europa ao envelhecimento da população mundial. Promover o progresso económico e social num mundo em envelhecimento. Contribuição da Comissão Europeia para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento. Bruxelas, 18.3.2002. COM (2002) 143 final.

Comissão das Comunidades Europeias (2009). Gerir o impacto do envelhecimento da população na UE (Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico 2009). Bruxelas, 29.4.2009. COM (2009) 180 final.

Comissão Europeia (2010). Comunicação da Comissão Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Comité Económico e Social Europeu (2007). A Economia Social na União Europeia, síntese do relatório elaborado a pedido do Comité Económico e Social Europeu pelo CIRIEC (Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa).

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado do trabalho» COM (2004) 146 final).

Correia, Victor (Org.) (2012). A dicotomia política esquerda-direita. A problemática da sua validade e atualidade, Editora Fonte da Palavra.

Costa, Alfredo Bruto; Baptista, Isabel; Perista, Pedro; Carrilho, Paula (2008). Um olhar sobre a pobreza – Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo, Coleção Trajectos Portugueses, Gradiva.

Coutinho, M.^a Manuela Castro (2003). Economia Social em Portugal. A emergência do terceiro sector na política social, Lisboa, editores centro português de investigação em história e trabalho social, Associação de Profissionais de Serviço Social.

Couto, Ana Isabel; Santos, Mónica; Guerra, Paula (2012). A importância da economia solidária na promoção da coesão social: breve reflexão a partir do caso português, artigo inserido no desenvolvimento do projecto de investigação: Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação, mercado de trabalho, n.º 52.

Cruz, Paula (2009). O envelhecimento activo, REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza /Portugal.

Cunha, Lucimar Souza e Cabral, Manuel Villaverde (2009). A arte da associação: o terceiro setor em debate, Revista de Ciências Humanas, Vol. 9, N.º 2, p. 359-372, Jul./Dez.

Defourny, J. (1992). Le secteur de l'économie sociale en Belgique. In J., Defourny e J.-L., Monzon Campos (Eds.), Economie Sociale - The Third Sector (pp. 225-256). Bruxelles - Paris, Belgique: De Boeck.

Defourny, J., e Develtere, P. (1999). Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud. In J., Defourny, P., Develtere, & B., Fonteneau (Eds.), *L'économie sociale au Nord et au Sud* (pp. 25-50). Bruxelles- Paris: De Boeck Université.

Del Pino, Eloísa e Lara, M.^a Josefa Rubio (2013) (Eds.). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada – Políticas Sociales em Perspectiva Comparada*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A).

Del Pino, Eloísa e Lara, M.^a Josefa Rubio (2013). El estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación, in *Los Estados de Bienestar en la encrucijada – Políticas Sociales em Perspectiva Comparada*, editado por Eloísa Del Pino e M.^a Josefa Rubio Lara. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A).

Delgado, Anabela e Paulino, Paula (2014). A população de nacionalidade chinesa a residir em Portugal: uma caracterização com base nos Censos 2011, Instituto Nacional Estatística, p. 77-89, Departamento de Estatísticas Demográficas e Sociais.

Delgado, Anabela e Wall, Karin (2014) (Coord.). *Famílias nos Censos 2011. Diversidade e mudança*. Edição conjunta do Instituto Nacional de Estatística e da Imprensa das Ciências Sociais.

Duarte, Mariana (2016). As direitas na democracia portuguesa. Origens, percursos, mudanças e novos desafios. [Riccardo Marchi, 2016, Alfragide, Texto] *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 81, 2016, pp. 213-217.

EAPN Portugal/Rede Europeia Anti-Pobreza (2012). Envelhecimento ativo, *Rediteia* 45, *Revista de Política Social*.

Eco, Humberto (2005). *Como se faz um tese em ciências humanas*. Editorial Presença.

Equipo investigación do Institut de Govern i Polítiques Públiques (2011). Envejecimiento activo, ciudadanía y participación. Necesidades, aspiraciones y estrategias en torno a la autonomía y el empoderamiento en dos generaciones de personas mayores en España. Institut de Govern i Polítiques Públiques. Bellaterra.

Equipo Norspar (2015). Los nuevos riesgos sociales y las reformas del Estado de Bienestar, in *desafíos del Estado de bienestar en Noruega y España*, Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales, coordinado por Francisco Javier Moreno Fuentes y Eloísa Del Pino Matute. Editorial Tecnos (Grupo Anaya), S.A., Madrid.

European Commission, Eurostat, *Statistical books* (2011). *Active ageing and solidarity between generations: A statistical portrait of the European Union*, (2012 Ed.). Luxembourg: Publications Office of European Union.

European Economic and Social Committee (2013). *European year of active ageing and solidarity between generations 2012, conclusions of the EESC coordination group*, Published by: "Visits and Publications" Unit, EESC-2013- 41- EN, European Union.

Eurostat *Regional Yearbook* (2014). Theme: General and regional statistics. Collection: *Statistical books*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Evers, Adalbert (1995). Part of the Welfare Mix: the third sector as an intermediate area. *Voluntas* V.6, n.º 2, pp. 159-82.

Evers, Adalbert e Laville, Jean Louis (2004) (Eds.). *The third sector in Europe (O terceiro sector na Europa)*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Feijó, Ricardo Luís Chaves (2008). A nova disciplina de sistemas económicos comparados: uma proposta. *Revista de Economia Política*, vol. 28, n.º 1 (109), pp. 116-135, janeiro-março.

Fernandes, Ana Alexandre (1997). *Velhice e sociedade. Demografia, família e políticas sociais em Portugal*, Celta Editora, Oeiras.

Fernandes, Ana Alexandre (2001). Velhice, solidariedades familiares e política social: itinerário de pesquisa em torno do aumento da esperança de vida, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, 36, pp. 39-52.

Fernandes, Ana Alexandre (2008). *Questões demográficas: demografia, e sociologia da população*. Lisboa: Edições Colibri.

Fernandes, António José (2008). *Introdução à Ciência Política: Teorias, métodos e temáticas*, 1.^a ed., Porto Editora, Porto.

Ferreira, Sílvia Maria Dias (2000). As organizações do terceiro sector na reforma da segurança social. Actas do IV Congresso Português de Sociologia - Sociedade portuguesa: passados recentes, futuros próximos.

Ferreira, Sílvia Maria Dias (2000). O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de protecção social – Uma abordagem teórico-histórica, dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Ferrera, Maurizio *et al.* (2000). O futuro da Europa social. Repensar o trabalho e a protecção social na nova economia. Celta Editora, Oeiras.

Fortin, Marie-Fabienne; Côte, José; Françoise, Filon (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Lusodidacta. Loures.

Franco, Raquel Campos (2005). Defining the nonprofit sector: Portugal [Working Paper N.º 43]. Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies: Baltimore.

Franco, Raquel Campos (2015) (Coord.). *Diagnóstico das ONG em Portugal*, estudo sobre organizações não-governamentais realizado pela Universidade Católica Portuguesa, sob orientação de Raquel Campos Franco. Faculdade de Economia e Gestão, CEGEA, UCP. Edição Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Frasquilho, Miguel (2012). Redesenhar o estado social para o tornar sustentável, in *Políticas públicas em Portugal*, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva. Edição Imprensa Nacional - Casa da Moeda, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

Freire, André (2005). Identidades ideológicas e partidárias na Europa: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparativa, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 47, 2005, pp. 11-33.

Freire, André (2006). *Esquerda e direita na política europeia – Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada*, ICS, 2006.

Freire, André (2014) (Org.). *O sistema político português. Séculos XIX-XXI, continuidades e rupturas*, Editora Almedina.

Freire, Dulce; Ferreira, Nuno Estevão; Rodrigues, Ana Margarida (2014). *Corporativismo e Estado Novo – Contributos para um roteiro de arquivos do Instituto Corporativista (1933-1974)*, ICS – Estudos e Relatórios.

Fuentes, Francisco Javier y Matute, Eloísa Del Pino (2015) (Coord.). *Desafíos del Estado de bienestar en Noruega y España, Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya), S.A., Madrid.

George, Susan (2015). *Los usurpadores*. Traducción de Ángel Ponciano. Icaria. Barcelona.

Giddens, Anthony (1999). *Para uma Terceira Via*, Lisboa: Editorial Presença.

Giddens, Anthony (2002). *Sociologia*. Fundação Calouste Gulbenkian, 3.^a edição, Lisboa.

Gil, Ana Paula Martins (1999). Redes de solidariedade intergeracional na velhice. *Cadernos de Política Social*, APSS, 1 (93-114).

Guedes, Nuno (2012). Convergência ideológica? Uma análise comparada dos programas eleitorais do PS e do PSD (1991-2009) in revista Sociologia, Problemas e Práticas [Online], n.º 68, pp.103-125.

Guerra, Isabel Carvalho (2006). Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentidos e formas de uso. 1.ª Edição, Princípi editora, Lda., Cascais.

Hespanha, Pedro *et al.* (2000). Entre o Estado e o mercado. As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal. Quarteto Editora, Coimbra.

Heywood, Andrew (2010). Ideologias políticas – Do liberalismo ao fascismo, tradução de Janaína Marcoantonio, Mariane Janikian, 1.ª Edição, São Paulo, Ática.

Hill, Manuela Magalhães e Hill, Andrew (2012). Investigação por questionário. Edições Sílabo, Lda., 2.ª edição, Lisboa.

Instituto da Segurança Social, IP (2012). Manuais de gestão da qualidade das respostas sociais. Lisboa, 2012.

Instituto da Segurança Social, IP (2013). Manual de apoio técnico aos acordos de cooperação, Lisboa.

Instituto Nacional Estatística, IP (2014). Estatísticas demográficas 2013. Lisboa-Portugal.

Instituto Segurança Social, IP (2016). Mapeamento dos investimentos em infraestruturas sociais e na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados Região Norte, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, do Instituto da Segurança Social I.P. e da Comissão de Coordenação Nacional da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

Ishkanian, Armine e Szreter, Simon (2014) (Edits.). The Big Society Debate. A new agenda for social welfare? Edward Elgar, USA.

Jacob, Luís *et al.* (2013). Envelhecimento e economia social. Perspetivas atuais. Editora Formação e Empresas, Lda, 1.ª Edição.

Jalali, Carlos (2003). A investigação do comportamento eleitoral em Portugal: história e perspectivas futuras, in *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), 2003, 545-572.

Jeanet, Thierry (Dir.) e Wioland-Sahabana, Anne-Marie (2013) (Coord.). La economía social y solidária, una respuesta a los desafios internacionales, traducido por Nora Zeggout, Éditions Le Manuscrit, Paris.

Jeanet, Thierry (2013). La economía social y solidaria: un enfoque centrado en la sociedade in la economía social y solidária, una respuesta a los desafios internacionales sob a direção de Thierry Jeanet e coordenação de Anne-Marie Wioland-Sahabana.

Joaquim, Cláudia (2015). Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: que modelo para Portugal? Cadernos do Observatório, Centro de estudos sociais, laboratório associado, Universidade de Coimbra.

Jones, Owen (2015). El establishment. La casta al desnudo. Traducción de Javier Calvo. Six Barral. Barcelona.

Jornal Oficial da União Europeia, 21/12/1993 – Comunicação do Conselho 93/C343/01.

Jornal Oficial da União Europeia, 11/09/1995 – Parecer do Comité Económico e Social 95/C236/14.

Jornal Oficial da União Europeia, 17/08/2001 – Resolução do Parlamento Europeu C232/381.

Jornal Oficial da União Europeia, 20/03/2009 – Resolução do Parlamento Europeu 2009/C066E/34.

Lara, M.ª Josefa Rubio (2013), las transformaciones del Estado de Bienestar socialdemócrata. Continuidad y cambio de sus señas de identidade, in Eloísa Del Pino y

M.^a Josefa Rubio Lara (Edts.), los Estados de Bienestar en la encrucijada – políticas sociales em perspectiva comparada. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A).

Leal, António da Silva (1985). As políticas sociais no Portugal de hoje. *Análise Social*, Vol. XXI (925-943).

Leire, Pajín Iraola (2011). Presentación, in *Envejecimiento activo*, Libro Blanco dirigido e coordenado por Causapié Lopesino *et al.* Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Secretaria General de Política Social y Consumo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), 1.^a Edição, Madrid.

Lewis, David (2014). Conclusion: the big society and social policy, in the Big Society Debate. A new agenda for social welfare?, editado por Armine Ishkanian e Simon Szreter, Edward Elgar, USA.

Lloyd, Liz *et al.* (2012). Identity in the fourth age: perseverance, adaptation and maintaining dignity. *Ageing and Society*, Available on CJO 2012 doi: 10.1017.

Lopes, Maria Antónia (2010). Protecção social em Portugal na idade moderna, Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Losada, Anton (2013). Piratas de lo público, el neoliberalismo, corsario al abordaje del Estado del Bienestar, Ediciones Deusto, Barcelona.

Losada, Anton (2015). Los ricos vamos ganando. Deusto. Barcelona.

Lousada, Preciosa Maria Taveira (2008). Contributo para o estudo sociológico dos percursos de inserção profissional dos beneficiários de rendimento mínimo garantido/rendimento social de inserção, em idade activa - Estudo comparativo entre meio urbano e rural. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Economia do Porto.

Lozano, Isabel Martínez (2011). Marco europeo: 2012, año europeo del envejecimiento activo y de la solidaridad intergeneracional, in *Envejecimiento activo*, Libro Blanco, dirigido e coordenado por Purificación Causapié Lopesino *et al.* Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Secretaria General de Política Social y Consumo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), 1.^a Edição, Madrid.

Maia, Fernando M. (1985). Segurança Social em Portugal. Evolução e Tendências. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), caderno 11, Lisboa.

Manera, Carles (2014). La extensión de la desigualdad. Editorial Catarata. Madrid.

Marcet, Joan (2012). La derecha en España: una aproximación histórica, Institut de Ciències Politiques i Socials, WP, n.º 306, Barcelona.

Marchi, Riccardo (2016) (Coord.). As Direitas na democracia Portuguesa. Origens, percursos, mudanças e novos desafios, Alfragide, Texto Editores, pp. 424.

Martins, Alcina Maria de Castro (1999). Génese, emergência e institucionalização do serviço social Português. Lisboa: FCG/FCT.

Martins, Oliveira (1990). Portugal e o socialismo. Exame constitucional da sociedade portuguesa e a sua reorganização pelo socialismo. Guimarães editores, Lisboa.

Mateus, Jorge; Ramalho, Tiago (2013). O Sistema de partidos em Portugal, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, e-Working Papers, n.º 151/2013.

Mauritti, Rosário (2004). Padrões de vida na velhice, in *Análise Social*, 171, pp. 339-363.

Medina, Lucía (2015). Izquierda y derecha en España – Un estudio longitudinal y comparado, Centro de investigacionaes sociológicas, Madrid.

Melo, Marina Félix (2013). Propostas metodológicas e aplicabilidade do programa quantitativo de análise, Centro de Investigação em Ciências Sociais, Universidade do Minho.

Mendes, Fernando Ribeiro (2005). A Conspiração grisalha: Segurança Social, competitividade e gerações. Oeiras: Celta.

Mendes, Fernando Ribeiro e Cabral, Nazaré da Costa (2014) (Org.). Por onde vai o Estado social em Portugal? Vida Económica - Editorial, SA.

Mendes, Víctor (2014). O terceiro setor, economia social e solidária, coleção Ratio Luris, Legis Editora.

Menéndez, Armando y Gil, Francisco Javier (2011) (Eds). La somnolencia de la razón, Reflexiones sobre organización social, economía y bienestar en tempos de crisis, Colección Razón y Sociedad dirigida por Jacobo Muñoz, Biblioteca Nueva, SL, Madrid.

Merz, Nicolas; Regel, Sven; Lewandowski, Jirka (2016). The Manifesto Corpus: A new resource for research on political parties and quantitative text analysis, in revista Research and Politics, April-June 2016: 1– 8.

Mintzberg, Henry (2015). La sociedad frente a las Corporaciones, la necesidad del equilibrio social, Editor Virtuts Angulo, Barcelona, Espanha. Tradução de Victoria Montero Otaduy.

Mishra, Ramesh (1995). O Estado-Providência na sociedade capitalista, Celta Editora, Oeiras.

Morais, Aureliano António Freitas (2008). A relevância dos factores socioculturais nas estratégias de desenvolvimento de pequenas iniciativas empresariais - Aplicação ao Concelho de Chaves. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Economia do Porto.

Moreira, Amílcar Manuel Reis (2001). A inserção Profissional dos beneficiários do RMG, Lisboa, ISEG/UTL.

Moreira, Diogo (2009). Recensão da obra esquerda e direita na política europeia: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada. [André Freire, 2006, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais], in revista Sociologia, Problemas e Práticas, online, n.º 60, maio 2009.

Moreno, Luis (2012). Crisis y estado del bienestar – la europa asocial, caminamos hacia un individualismo posesivo? Ediciones Península, Barcelona.

Moreno, Luis (2013). Crisis y reformas del bienestar en Europa, presupuesto y gasto público, 71/2013: 23-35, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

Moreno, Luis (2014). Europa sin Estados – Unión política en el (des)orden global, Editora Catarata, Madrid.

Moreno, Luis y Marí-Klose, Pau (2013), in Los Estados de Bienestar en la encrucijada – Políticas sociales em perspectiva comparada. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A).

Moreno, Luis *et al.* (2014). Los Sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica, Programa Eurososial, Madrid, Colección Estudios, n.º 3, Serie análisis.

Mozzicafreddo, Juan Pedro (1994). O Estado-Providência em transição, in revista de sociologia, Problemas e Práticas, n.º 16, CIES, Departamento de Sociologia, ISCTE Celta editora.

Mozzicafreddo, Juan Pedro (1997). Estado Providência e cidadania em Portugal, Celta editora, Oeiras.

OCDE (1998). Presérvier la Prospérité dans une Société en Vieillessement.

OMS (2002). Vieillir en Restant Actif: Cadre d’Orientation, Genebra, OMS. Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_NMH_NPH_02.8_fre.pdf.

Palier, Bruno (2013). El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales, in Los Estados de Bienestar en la encrucijada – Políticas Sociales em Perspectiva Comparada, editado por Eloísa Del Pino e M.ª Josefa Rubio Lara. Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A).

Parente, Cristina (2014) (Coord. e Edt.). Empreendedorismo social em Portugal. Edição Universidade do Porto - Faculdade de Letras.

Paúl, Constança (1994). O papel das famílias na prestação de cuidados a crianças e idosos, in L. Almeida & I. Ribeiro (Eds.), *Família e Desenvolvimento*. Portalegre: APPORT, pp. 45-57.

Penteado, Pedro (1995). Confrarias portuguesas da época moderna, problemas, resultados e tendências de investigação, *Lusitânia Sacra*, 2.^a série, 7, pp. 15-52.

Pereira, Miriam Halpern (1999). A primeira República Portuguesa – entre o liberalismo e o autoritarismo, Lisboa, Edições Colibri, pp. 47-76.

Pereirinha, José António; Carolo, Daniel Fernando (2006). Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa social, ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão/Universidade Técnica de Lisboa, CISEP – Centro de Investigação Sobre a Economia Portuguesa, Lisboa.

Piketty, Thomas (2015). *La economía de las desigualdades*. Traducción de María de la Paz Georgiadis. Anagrama. Barcelona.

Pimentel, Irene Flunser (1999). A Assistência social do Estado Novo nos anos 30 e 40, in *Revista Análise Social*, vol. XXXIV (151-152), (2.º-3.º), 477-508.

Prodanov, Cleber Cristiano e Freitas, Ernani Cesar (2013). *Metodologia do trabalho científico e do trabalho académico*. Editora Feevale, 2.^a edição.

Progress Consulting S.r.l.y Living Prospects Ltd (2011). *Envejecimiento activo: soluciones locales y regionales*, Unión Europea.

Queirós, Cidália e Christhine Gros, Marielle (1996). Das condições sociais da exclusão às condições de solidariedade, in *caderno das ciências sociais*, Porto. ISSN 0871-0945, n.º 15-16 (Janeiro 1996) p. 5-40.

Quelhas, Ana Paula Santos (2001). A refundação do papel do Estado nas políticas sociais, a alternativa do movimento mutualista. Editor Livraria Almedina, Coimbra.

Quintão, Carlota (2004). Terceiro sector – elementos para referenciação teórica e conceptual. V Congresso Português de Sociologia, Universidade do Minho, Braga.

Quintão, Carlota (2007). Empresas de inserção y empresas sociales en Europa, Universidade de Coimbra, CIRIEC- España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 59, octubre 2007, pp. 33-59.

Quintão, Carlota (2011). O Terceiro Sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar, Instituto de Sociologia IS Working Papers, 2.^a Série, n.º 2, Porto.

Quivy, Raymond e Campenhoudt, Luc Van (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*, 4.^a edição, Gradiva.

Ramo, Francisco José Lera (2010). La política en España – elecciones y partidos políticos, in *una sociedade en cambio*, coord. por Salustiano del Campo Urbano, José Félix Tezanos Tortajada, 2010, ISBN 978-84-9940-176-8, págs. 239-316.

Ramos, Maria da Conceição (2003). Acção social na área do emprego e da formação profissional, Universidade Aberta, Lisboa.

Ramos, Maria da Conceição (2011). Economia solidária, plural e ética, na promoção do emprego, da cidadania e da coesão social. *Laboreal*, 7, (1), 81-104.

Ramos, Rui (2006). Oligarquia e caciquismo em Oliveira Martins, Joaquín Costa e Gaetano Mosca. *Análise Social*, vol. XLI (178), 31-53.

REAPN (2011). *A Estratégia Europa 2020, European anti-poverty network, réseau européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Bruxelas.

Reis, José *et al.* (2014). *A economia política do retrocesso, crise, causas e objectivos, observatório sobre as crises e alternativas*, Centro de Estudos Sociais, Laboratórios Associado, Universidade de Coimbra, Edições Almedina, S.A.

República Portuguesa (2015). Programa Nacional de Reformas 2015, Ministério das Finanças.

Revelli, Marco (2015). La lucha de clases existe... ¡y la han ganado los ricos! Traducción de Alejandro Pradera. Alianza Editorial. Madrid.

Ribeiro, Óscar e Paúl, Constança (2011) (Coord.). Manual de envelhecimento activo, Lisboa, LIDEL, edições técnicas.

Rocard, Michel (2013). Intervención de Michel Rocard en la 5ª edición de los Encuentros del Mont-Blanc, in La economía social e solidária, una respuesta a los desafios internacionales, bajo la dirección de Thierry Jeantet e coordinación de Anne-Marie Wioland-Sahabana. Traducido por Nora Zeggout, Éditions Le Manuscrit, Paris.

Rodrigues, Fernanda (1999). A Assistência social e políticas sociais em Portugal, Departamento Editorial – ISSScoop – CPIHTS – Centro Português de História e Investigação em Trabalho Social, Lisboa.

Rodrigues, Maria de Lurdes e Silva, Pedro Adão (2012) (Org.). Políticas públicas em Portugal. Edição Imprensa Nacional - Casa da Moeda, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

Rosa, Maria João Valente (2012). O envelhecimento da sociedade portuguesa. Fundação Francisco Manuel dos Santos, n.º 26.

Rosa, Maria João Valente e Chitas, Paulo (2013). Portugal e a Europa: Os números, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Relógio D'Água, Editores, Lisboa.

S. José, José de e Teixeira, Ana Rita (2014). Envelhecimento activo: contributo para uma discussão critica. Revista Análise Social, n.º 210, Vol. XLIX (1.º Trimestre), 2014, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Salamon, Lester (1998). A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global, Revista de Administração, São Paulo v. 33, n.º 1, p.5-11, janeiro/março. Tradução de inglês para português por Andres Pablo Falconer e Alexandre Lucas Cukier.

Salamon, Lester e Anheier, Helmut (1997). Defining the nonprofit sector: a cross national analysis. Manchester University Press.

Salamon, Lester, Anheier, Helmut (1996). The Internacional Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO – Revision 1, 1996. Working papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector project, n 19, Baltimore; The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

Salamon, Lester; Sokolowski, Wojciech; Anheier, Helmut (2000). Social Origins of Civil Society: An Overview, Working papers of the Johns Hopkins comparative nonprofit sector project, no. 38. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Samuelson, Paul; Nordhaus, William (1988). Economia, 16.ª edição, editora McGraw-Hill de Portugal, Lda.

Santos, Boaventura de Sousa (1995). Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, 4ª edição.

Santos, Boaventura Sousa (1992). O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988), Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, 2.ª Edição.

Santos, Boaventura Sousa e Ferreira, Sílvia (2001). A reforma do Estado Providência entre globalizações conflituantes, in Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (Org.) Risco Social e incerteza - Pode o Estado social recuar mais? Edições Afrontamento, pp 25-54.

Santos, Figueiredo e Encarnação, Fernanda (1998). Modernidade e gestão da velhice. Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Centro Regional da Segurança Social – Algarve.

Sell, Carlos Eduardo (2006). Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes.

Serrão, Daniel (2006). Seniores: um novo estrato social, in Paula Frassinetti (Ed.) Intervenção social. Saberes e contextos. Porto: Escola Superior de Educação Porto, 2006, pp. 129-137.

Silva, Aurora Maria Ribeiro (2011). Representações sociais da Velhice. Porto: FPCE/UP. Dissertação de Doutoramento.

Silva, Pedro Adão (2000). O Estado-Providência Português num contexto Europeu: Elementos para uma reflexão, in revista Sociedade e Trabalho, n.º 8/9, DEEP – Departamento de Estudo, Prospectiva e Planeamento, pp. 49-62.

Soromenho-Marques, Viriato (2014). Portugal na queda da Europa, tema e debates – Circulo de Leitores, Lisboa.

Stock, Maria José (1985). O Centrismo político em Portugal: evolução do sistema de partidos, génese do bloco central e análise dos dois parceiros de coligação. Análise Social, vol. XXI (85), 45-82.

Taibbi, Matt (2014). La brecha. Traducción de Emilio Ayllón. Capitán Swing. Madrid.

Tarouco, Gabriela; Vieira, Soraia e Madeira, Rafael (2015). Mensuração de preferências políticas: análise de manifestos partidários, in Revista Política hoje, 2ª edição, Volume 24 – p. 135-150.

Tavares, Rui (2015). Esquerda e direita. Guia histórico para o século XXI. Edições Tinta da China, Lda. Lisboa.

Taylor-Gooby, Peter (2013). The double crisis of the *Welfare State* and what we can do about it, Houndmills: Palgrave.

Tejeiro, José Barea (2003). Constitución y nueva Economía Social, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n.º 47, extraordinario, pp. 137-148.

Therborn, Göran (2015). La desigualdad mata. Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo. Alianza Editorial. Madrid.

Thèrien, Jean-Philippe (2012). A internacionalização da divisão esquerda-direita, in a dicotomia política esquerda-direita: a problemática da sua validade e atualidade, organizado por Victor Correia. Editora Fonte da Palavra.

Thome, Debora (2013). O bolsa família e a social-democracia, Rio de Janeiro, Editora FGV.

Tineo, Nicolás Cruz (2013). La economía social y solidaria un nuevo sistema económico, in la economía social e solidaria, una respuesta a los desafios internacionales, sob a direção de Thierry Jeantet e coordenação de Anne-Marie Wioland-Sahabana. Traducido por Nora Zeggout, Éditions Le Manuscrit, Paris.

Torres, Anália; Mendes, Rita; Lapa, Tiago (2008). Families in Europe, in Portuguese Journal of Social Science, volume 7, n.º 1, pp. 49-84.

Tuckman, Bruce W. (2000). Manual de investigação em educação. Como conceber e realizar o processo de investigação em educação. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Urdiola, Sebastià Sarasa e Moreno, Luis (1995) (Compiladores). El Estado del Bienestar en la Europa del Sur, Colección Politeya. Estudios de Política e Sociedad, Madrid.

Varoufakis, Yanis (2015). Economía sin corbata. Traducción de María Andriá. Destino. Barcelona.

Veiga, Fátima *et al.* (2011). Um retrato das ONG's de Solidariedade Social em Portugal, edição EAPN Portugal /Rede Europeia Anti-Pobreza.

Veloso, Esmeraldina (2008). A análise da política da terceira idade em Portugal, de 1976 a 2002, in Actas do VI Congresso Português. Mundos Sociais: Saberes e Práticas, Braga.

Vieira, Naldeir dos Santos *et al.* (2015). As abordagens do “terceiro setor”, da “economia social” e da “economia solidária” e suas vinculações com a inovação social, Instituto Sociologia, Universidade do Porto, 2.^a Série, N.º 12, Porto.

Volkens, Andrea *et al.* (2015). Análisis de contenido de textos con referencias al Manifiesto Project (2000-2015): temas, actores, y métodos para medir preferencias políticas, in RIPS, ISSN 2255-5986. III Vol. 14, n.º 2, 2015, 233-238.

Walker, Alan (2005). Trabalhadores mais velhos e envelhecimento ativo na europa in Estudo interdisciplinar do envelhecimento, Porto Alegre, v. 8, p. 7-33.

Ware, Alan (2004). Partidos políticos y sistemas de partidos. Ediciones ISTMO, S.A, Madrid. Tradução de Sandra Chaparro Martínez.

Wolf, Martin (2015). La gran crisis: cambios y consecuencias. Traducción de Gustavo Teruel. Deusto. Barcelona.

Xavier, António (2015). O colapso do Estado social. A emergência de um novo contrato intergeracional. Bnomics.





LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei n.º 16/2011, de 25 de janeiro
Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro
Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho
Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho
Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de agosto
Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 de junho
Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro
Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro
Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto
Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio
Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio
Decreto-Lei n.º 240/2015, de 14 de outubro
Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro
Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 de dezembro
Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro
Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro
Decreto-Lei n.º 33/2014, de 4 de março
Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro
Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro
Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março
Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho
Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro
Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio
Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro
Lei Constitucional, n.º 1/2005, de 12 de agosto (17.ª edição)
Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro
Lei n.º 13/2003, de 21 de maio
Lei n.º 29/IX, de 12 de novembro de 2002
Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro
Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro
Lei n.º 5/2010, de 5 de maio
Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro
Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro
Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro
Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho
Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro
Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro
Portaria n.º 425/2008, de 16 de junho



SÍTIOS DA WEB

Ec.europa.eu
http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Population_statistics_at_regional_level/pt, em 13 fevereiro 2016

Ec.europa.eu
http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Regional_policies_and_Europe_2020/fr, em 13 fevereiro 2016.

Euro-lex.europa.eu
[Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.Unece.org](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.Unece.org)

Manifestoproject.wzb.eu
https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard_dataset/

Oecd.org
<http://www.oecd.org/dataoecd/22/6/2428637.pdf>

Oecdbetterlifeindex.org/pt
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/ireland-pt/>, em 27/02/2016

Oecdbetterlifeindex.org/pt
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/ireland-pt/>, acesso em 27/02/2016.

Oecdbetterlifeindex.org
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/ireland-pt/>, acesso em 27/02/2016.

Osha.europa.eu
<https://osha.europa.eu/en/publications/articles/promoting-active-ageing-in-the-workplace>, em 02/07/2016.

Pordata.pt
<http://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+envelhecimento-1609>, em 18/02/2016

Pordata.pt
<http://www.pordata.pt/Europa/%c3%8dndice+sint%c3%a9tico+de+fecundidade-1251>, em 13 fevereiro 2016.

Pordata.pt
<http://www.pordata.pt/Europa/Taxa+bruta+de+natalidade-1605>, em 13 fevereiro 2016.

Pordata.pt
[http://www.pordata.pt/Portugal/Esperan%C3%A7a+de+vida+%C3%A0+nascen%C3%A7a+total+e+por+sexo+\(base+tri%C3%A9nio+a+partir+de+2001\)-418](http://www.pordata.pt/Portugal/Esperan%C3%A7a+de+vida+%C3%A0+nascen%C3%A7a+total+e+por+sexo+(base+tri%C3%A9nio+a+partir+de+2001)-418), em 30/11/2016

Pordata.pt
<http://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526>.

Pordata.pt
[Http://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526](http://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526), em 30/11/2016.

Pordata.pt
[https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+total+e+por+grandes+grupos+et%C3%A1rios+\(percentagem\)-3018](https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+total+e+por+grandes+grupos+et%C3%A1rios+(percentagem)-3018)

Pordata.pt
<http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+fecundidade+geral-618>, em 30/11/2016.

Seg-social.pt
<http://www.seg-social.pt/redes-locais-de-intervencao-social-rlis>.

Seg-social.pt
<http://www.seg-social.pt/estatisticas>

Static.publico.pt

<http://static.publico.pt/docs/economia/ppCodigoTrabalho29ix.pdf>, em 01/12/2016

Ugt.pt

<http://www.ugt.pt/segurancasocial7.pdf>, em 30/11/2016.

Unece.org

<Http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/I.+AAI+in+brief>

Unece.org

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/I.+AAI+in+brief>, em 30/11/2016

Unece.org

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Selection+criteria+for+and+requirem+ents+of+active+ageing+indicators>, em 18/02/2016

Unece.org

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/VI.+Documentation>, em 18/02/2016

Wikipedia.org

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei%C3%A7%C3%B5es_legislativas_portuguesas_de_1999, em 11/12/2016

Wikipedia.org

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei%C3%A7%C3%B5es_legislativas_portuguesas_de_2002, em 11/12/2016

Wikipedia.org

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei%C3%A7%C3%B5es_legislativas_portuguesas_de_2005, em 11/12/2016

Wikipedia.org

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei%C3%A7%C3%B5es_legislativas_portuguesas_de_2011, em 11/12/2016

Wikipedia.org

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei%C3%A7%C3%B5es_legislativas_portuguesas_de_2009, em 11/12/2016